

אביעזר יערי

למי מייעצת המועצה?

קריאה ל"סדר חדש" במעמדה
של המועצה לביטחון לאומי

אביעזר יערי

למי מייעצת המועצה?

קריאה ל"סדר חדש"

במעמדה של המועצה לביטחון לאומי

המרכז למחקרים אסטרטגיים נוסד באוניברסיטת תל אביב בשלהי 1977. ב-1983 הוסב שמו למרכז יפה למחקרים אסטרטגיים לכבודם של מר מל יפה ורעייתו.

מטרותיו של מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המרכז הוא: הקהילייה האקדמית, העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובעולם, דרג מקבלי ההחלטות ומעצבי דעת הקהל בישראל והציבור המתעניין באשר הוא. הדעות המובעות במזכר זה הן דעותיו של המחבר לבדו ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, או האישים והגופים התומכים בו. פרסום המזכר הזה מעיד שהוא נמצא ראוי לעיון הציבור.

אביעזר יערי

למי מייעצת המועצה?

קריאה ל"סדר חדש"
במעמדה של המועצה לביטחון לאומי

ספטמבר 2006

מזכר 85



מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים

אוניברסיטת תל-אביב

Whom Does the Council Advise?

A New Model for the National Security Council

Aviezer Yaari

מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים

אוניברסיטת תל אביב
רמת אביב, תל אביב 69978

ISBN: 965-459-070-0
© 2006 כל הזכויות שמורות

טל': 03-6409926
פקס: 03-6422404
E-mail: jcss2@post.tau.ac.il
<http://www.tau.ac.il/jcss/>

הביא לדפוס: משה גרונדמן
עיצוב גרפי: מיכל סמוקוביץ, יעל כפיר
דפוס: קדם בע"מ

תוכן עניינים

7	מבוא
	פרק ראשון:
	מל"ל – ניסיונם של אחרים
15	מבט השוואתי והיסטורי: ארצות הברית, גרמניה, בריטניה
	פרק שני:
21	המל"ל בישראל – מטרות, ארגון ומבנה
	פרק שלישי:
29	חלופות למבנה המל"ל ותפקודו
37	סיכום
41	הערות
43	נספחים
49	מקורות

אין דבר קשה יותר לטיפול ואף מפוקפק יותר
בהצלחתו או אף מסוכן יותר לביצוע מלהעמיד את עצמך
בראש הנהגתם של סדרים חדשים.
כי למנהיג אותם יש אויבים בדמותם
של כל אלו שמפיקים רווח מן הסדרים הישנים.

ניקולו מקיאוולי, **הנסיך**,
תרגום: מרים שוסטרמן-פדובאנו,
"דביר" ו"שלם" - ספריית לויתן,
ירושלים: התרס"ד (2003), עמ' 28.

מבוא

בשנות קיומה של ישראל כמדינה ואף קודם לכן, בתקופת היישוב, התפתחו התהליכים של עבודת הממשל על מוסדותיו והבשילו המבנים שלו. בתוך כך התפתחו גם הגורמים והתהליכים של עבודת המטה, שנועדו לסייע לתפקודם המיטבי של מוסדות אלה. עבודת המטה שיפרה את עיבוד הנתונים ותרמה לחקירתם ולהפקת המשמעויות הנגזרות מהם לצורך תהליכי קבלת ההחלטות. התפתחות זו אפיינה בעיקר מוסדות ממשל כמו המשרדים והגופים הכפופים לממשלה או אלה הכפופים באופן ישיר לראש הממשלה, אך לא אפיינה את צמרת השלטון עצמה: הממשלה, ומשרד ראש הממשלה.

הגורמים המשפיעים יותר על קבלת ההחלטות הם בעיקר משרדי הממשל, הצבא ושירותי הביטחון, מפני שהם הגופים החזקים יותר במערכת הלאומית, והמצגת שלהם נתפסת כחלופה ראויה להכנת דיון. אלא שעליונותם המוחלטת של מערכת הביטחון וצה"ל בתחום הביטחון הלאומי, למשל, נשענת לא רק על מרכזיותם בסדר היום של המדינה, אלא גם ודווקא מפני שמערכות אלה השכילו לפתח כישורים בתחום ההכנה, הניתוח והיכולת להציע חלופות והצעות החלטה. בין שמדובר בשר, או ברמטכ"ל ובין שמדובר בראש מחלקה, במפקד פיקוד, או אוגדה או חטיבה – לכל אלה יש מטה מסייע לקבלת החלטותיהם. התוצאה היא שכאשר נציגים, או ראשי הגופים הממשלתיים והמוסדיים, ולא פחות – הצבא, משתתפים בתהליכי קבלת החלטות, הצגת העניין והבעת הדעה שלהם בדרך כלל מבוססים יותר, בעיקר הודות להכנה המסודרת.

בממשלה, בוועדת שרים לענייני ביטחון וגם במשרד ראש הממשלה – לא התפתחה ולא קיימת, עד כה, עבודת מטה צמודה, נאותה ומסודרת שכל כך הכרחית בתהליכי קבלת החלטות נבונות. לא קיים מטה צמוד שיכין באורח שוטף את חומר התשתית לתהליכי קבלת ההחלטות וילווה את צורכי הסיוע והייעוץ לראש הממשלה ולממשלה בהכנת החומר לדיונים (את התפקיד הזה ממלאת כיום המועצה לביטחון לאומי רק בנושאים מיוחדים, שנקבעים מתוך נושאי הביטחון הלאומי).

במקום זה רווחת עד היום פרוצדורה שבה כל סוכנות ומשרד ממשלתי מביאים **ישירות** אל שולחן ראש הממשלה, הממשלה וועדת השרים את עמדתם והערכתם. בדרך הממשל אין

גורם מייעץ שינתח לפני הדיון באורח סדיר, שיטתי וקבוע את החומר העומד להידון בו. לפיכך, כותב יהודה בן-מאיר במחקרו, "הבעיה היסודית בתהליך קבלת ההחלטות בישראל... נעוצה בעיקר בהיעדר מוחלט של שירותי מטה עבור מקבלי ההחלטות".¹ בן-מאיר מגבה את דבריו בעדויות של שורת אישים שמילאו תפקידים בממשל, ובהם אבא אבן, אהרון יריב, שלמה גזית, אליהו בן-אלישר, מאיר עמית, ויוסי ביילין שהיו לא רק בעלי תפיסה תיאורטית, אלא חוו את הליקוי הזה. פרופ' יחזקאל דרור טוען במאמר בעיתון "הארץ" כי: "תת-פיתוחם של המרכיבים המקצועיים של "מוח שלטוני מרכזי" מורגש היטב בליקויי התפקוד של ממשלות ישראל בכל הרכביהן".² ראוי גם להקשיב לדברי גיורא איילנד, שנאמרו באחרונה, בראיון ל-הארץ בעניין גיבוש רעיון ההינתקות ובעניין ההתכנסות, על שלא נועצו בו, כלומר במל"ל, ולא התקיים דיון מכין רציני בממשל.³

התוצאה הישירה והברורה מאי קיומו של מנגנון ליעוץ, ניתוח, ובחינה כהלכה של קווי מדיניות ואסטרטגיות, מצאה ביטוי בהיסטוריה המדינית-אסטרטגית של מדינת ישראל. להלן כמה דוגמאות משלושת העשורים האחרונים:

1. אילו היה ליד ראש הממשלה גולדה מאיר גוף ייעוץ מיומן ובלתי תלוי, לפני מלחמת יום הכיפורים (1973) ובמהלכה, מותר להניח שהיו מועלים בפניה סימני שאלה לגבי הקביעה של "סבירות נמוכה למלחמה" או למצער, היו מצביעים בפניה על הצורך להימנע מלקחת סיכונים במצב ההערכות בחזית.⁴

2. אילו נועץ מנחם בגין במנגנון ייעוץ מיומן, היה מנהל ככל הנראה כמה ממהלכי השלום (1977-1978) טוב יותר, ולא היה "תופר-על-ברך" את פרק האוטונומיה, כפי שעשה. בוודאי היה יכול להכריע הכרעה נבונה הרבה יותר לקראת מלחמת לבנון (1982), ובמהלכה.⁵

3. אילו נועץ יצחק רבין במנגנון עיבוד וחשיבה לפני שנתן את אישורו להסכם אוסלו (1993), לא היה מרשה שבהסכם יישארו חורים גדולים כ"בגבינה שוויצרית", כהגדרתו של הרמטכ"ל דאז, אהוד ברק.

4. אילו בהגותו את רעיון ההינתקות (2003), היה אריאל שרון מטיל על המועצה לביטחון לאומי לבחון את העניין לפני שנפלה אצלו ההחלטה ולא רק לאחר שקיבל אותה, ישראל היתה יוצאת נשכרת מכך. הוא גם היה מפיק תועלת רבה אילו הוא והממשלה היו בוחנים מבעוד מועד, כמה מהסוגיות שליוו את ההינתקות ושהמל"ל נדרשה להן מבעוד מועד, כמו שיקום תושביה המפונים של רצועת עזה ובעיית ציר פילדלפי. אילו עסקו ביסודיות בשאלת סוג העצמאות שיינתן לעזה והיו דואגים לתיאום טוב יותר עם הצד הפלסטיני אפילו שההתנתקות הוגדרה כחד צדדית ועל אחת כמה וכמה אם לא הייתה לגמרי חד צדדית, אולי התוצאה לטווח הקרוב והרחוק היתה נראית טוב יותר.⁶

5. לקראת פרסומה של עבודה זו פרצה מלחמת לבנון השנייה (יולי 2006) במבט ראשון ניכר, שדרך ניהולם של תהליכי קבלת החלטות בממשל לא שופרה ואולי אף החמירה".

בכל המקרים שהודגמו בולט המחדל של חוסר הכנה ראויה ושל שטחיות הדיונים האסטרטגיים בממשלה, ודאי שכך בהיעדר מטה מעבד ומכין דיונים. אילו הוכנו הדיונים כהלכה, יכלו להניב פירות ראויים יותר. במדינת ישראל, שענייני הביטחון הלאומי בה רבים, כבדים ואינטנסיביים ושהחלטות בשליפה עלולות לגרום לה נזק חמור, אין להרשות שפעולות הממשל יתנהלו ללא הכנה מתאימה, ללא ניתוח בלתי אינטרסנטי של החומר המוגש לעיונו של הממשל וללא הצגת דילמות והצעות להחלטה שיהיו נטולות נטיות ארגוניות כלשהן. כך ראוי שיהיה בכל הנושאים שנדרשת להם החלטת ממשל נבונה, ועל אחת כמה וכמה במה שנוגע לביטחון הלאומי.

מוקדי ההשפעה על עיצוב דרכי העבודה של השלטון, לפי ההיררכיה של קבלת ההחלטות, הם: הכנסת, הממשלה, ועדת שרים לענייני ביטחון וכן גורמים משפיעים במפלגות, בצבא, בתקשורת, ובאקדמיה. השפעה מכרעת נודעת לראשי הממשלה, מפני שבידיהם העוצמה לעיצוב תהליכי קבלת ההחלטות בממשל.

מוקדי ההשפעה אמנם פעלו במרוצת השנים, בתהליך ארוך ואיטי, להקמה, לעיצוב, לטיפוח ולשיפור תהליכי עבודת הממשל וקבלת החלטות בו, בתחומים רבים. התהליך היה מלווה **בחקיקה בכנסת**, וכדוגמה לענייננו: בשנות החמישים – הקמת מוסד מבקר המדינה; בשנות השמונים – מיסוד העבודה בוועדות המשנה של הכנסת. אלה הוקמו לטיפול בנושאים מיוחדים ואף רגישים שוועדות הכנסת במליאתן מסורבלות מכדי לטפל בהם כהלכה; בתחילת שנות התשעים – החקיקה על הקמת ועדת שרים לענייני ביטחון וההחלטה להקים צוות לייעוץ אסטרטגי על יד ראש הממשלה. אליה וקוץ בה. התהליך היה איטי וסבל מהזנחה ומעיכובים. לא תמיד התפנה הממשל לשכלול דרכי עבודתו ולא תמיד שאף לכך.

המצב הבעייתי של היעדר גורם מייעץ ליד ראש הממשלה דרבן חברי כנסת בשנים 1990-1991 ליזום הצעת חוק שתקבע את ועדת השרים לענייני ביטחון, בראשות ראש הממשלה, כמוסד מקבל-החלטות בנושאי ביטחון לאומי, וכן שראש הממשלה יקים צוות לייעוץ בתחום הביטחון והאסטרטגיה בלשכה. החוק הנוגע לוועדת השרים עדיין שריר ומיושם. הצעת החוק השנייה, זו שהתייחסה לייעוץ, נתקבלה אך גוועה.

את הקמתה, בסופו של דבר, חייבת המל"ל הנוכחית להחלטת ממשלה, ולא לחקיקה בכנסת. זה קרה רק ב-1999, והתממש בשנת 2000. זאת אף שהצורך בה היה ברור זמן רב קודם לכן.

מאיצים של התהליך הזה היו לעתים שיקולי בחירות, לעתים ביקורת נוקבת בכלי התקשורת, או לחץ של חברי כנסת, מעורבותם של מנהיגים ואנשי רוח, ולא דווקא דחף פנימי של הממשל בישראל. בארצות-הברית, למשל, כל נשיא נבחר מתחיל את כהונתו בהנחיה לאנשיו כיצד הוא רוצה לעצב את תהליכי העבודה הנדרשים לשיפור דרכי הפעולה של צמרת הממשל, ומהי תפיסתו. בישראל חולפות שנים ומתחלפות ממשלות עד שמתחולל שינוי ממשי וכשהוא אכן מתחולל, ספק אם הוא מחזיק מעמד.

דוגמה חשובה בעניין זה הן **המלצות ועדת אגרנט**, שבאו בעקבות מלחמת יום הכיפורים, על ארגון מחדש של מערכת הסמכות והאחריות בדרג הצבאי והאזרחי, האחראי על הצבא, ובדרישתה לרפורמה בתחום המודיעין, שכללה גם את תפקיד היועץ המודיעין על יד ראש הממשלה. אך גם ועדת אגרנט על מסקנותיה וההסדרים שהתפתחו מתוקף השפעתה לא הביאו לעיגון קבוע של הייעוץ בלשכת ראש הממשלה בתחומי הביטחון והמודיעין. רק התפקיד המסורתי (והקבוע) של המזכיר הצבאי, שהוא, כידוע, שליח מקצועי ואינו יועץ בלתי תלוי, שמר על מקומו, ובשנים האחרונות אף שודרג מעמדו של המשמש בו והוא עתה אלוף, ולא תת-אלוף כפי שהיה בעבר.

מהכתובים, מהמסמכים ומראיונות שבוצעו לצורך עבודה זו אפשר ללמוד על הניסיונות שנעשו עד כה לכוון עבודת מטה נאותה בדרג קבלת ההחלטות הלאומי. סוגיה זו זוכה לתיאור ולניתוח באורח ממצה, בספרו של יהודה בן מאיר, "קבלת החלטות בסוגיות הביטחון הלאומי: היבט ישראלי", שמתייחס לתקופה שמקום המדינה ועד מלחמת לבנון. יש בספר הסברים חשובים על ייסורי הגיבוש ועל הקשיים בהפעלתן של קבוצות דיון הן בדרג מקבלי ההחלטות ובראשם ראש הממשלה, והן בדרג הייעוץ, בתקופה שנחקרה. עוד מתואר בספר כיצד חלפו שנים ללא שיפור מערך הייעוץ של ראש הממשלה, למעשה, החל בימי בן-גוריון עבור ב"מטבחון" של גולדה וכלה בהקמת ועדת השרים לענייני ביטחון כמרכיב זמני, שרק לאחר זמן כוננה כמרכיב קבוע בסדרי השלטון.

אלא שענייננו בעבודה זו אינו בוועדת השרים (הקבינט), כי אם במטה המלווה ומסייע לראש הממשלה, לוועדת השרים ולממשלה – דרג מקבלי ההחלטות – בעבודתם. בסוגיה זו משובצת ההיסטוריה ביותר חוות דעת של אישים והוגים חשובים ונבונים ופחות בניסיונות מעשיים, אף שמעת לעת נקבעו ופעלו, זמנית, צוותי יועצים. חלוצה וללא ספק בעלת תרומה לשיפור מועיל במעשה הייעוץ, היתה עבודת המטה המשותפת שהונהגה בין היועצים בלשכת ראש הממשלה שמעון פרס בשנים 1984-1986. נכונה אף יותר קביעה זו לגבי עבודתה של היחידה לביטחון לאומי (יל"ל), שפעלה בלשכת שר הביטחון שרון בשנים 1981-1983, אלא שלקח זה לא נלמד כדי ליישמו גם בתקופת שרון כראש ממשלה.

מעמד שונה, שאף הוא נתפס כתשובה לצורכי הייעוץ בלשכת ראש הממשלה, היה זה של **יועצים אישיים**, וביניהם: ראשי לשכה, שמעמדם כיועצים היה לפעמים בכיר, מזכירים

צבאיים, יועצים מדיניים ויועצים אחרים שדעתם נשמעה גם בסוגיות הביטחון הלאומי. ראוי להזכיר גם את היועצים המיוחדים למודיעין, לביטחון ולאסטרטגיה שפעלו בזמנים שונים ולפרקי זמן מסוימים, ושמינוים היה תלוי נסיבות, כמו גם בקביעותיה של ועדת אגרנט על הצורך ביועצים לראש הממשלה. אלא שיועצים, בין שתפקידם קבוע ומעוגן ובין שלא, והיו חוכמתם, מומחיותם ועצתם טובות ככל שיהיו, תמיד תחסר להם בבסיס עצותיהם עבודת מטה המכינה את המצע לאותן סוגיות שבהן הם מייצגים. תיאורטית הם יכולים להישען על עבודה כזאת, אך בפועל אינם נעזרים במטה של ממש.

מהו הדבר שגורם לישראל שלא ייקלט בעבודת ממשלתה מה שמובן ופועל בהצלחה במדינות המפותחות: עבודת מטה מסודרת ומכינה בלשכות ובמזכירות של מקבלי ההחלטות, שאמורה לסייע להם בראיה אינטגרטיבית, בניתוח של החומר ועל בסיסו – חלופות והצעות להחלטה?

מדברי ההוגים, המומחים, וגם לפי דעתי, קיימות כמה סיבות לקושי המסתמן בישראל לאימוץ נהלים ושיטות, המקובלים ופועלים בהצלחה במדינות מתוקנות.

א. הרגלי קבלת ההחלטות של ראשי הממשלה לדורותיהם, הגורמים להם לסמוך על עצמם ולעבוד ללא מטה צמוד ללשכתם ולהסתפק במשרדי הממשלה ובסוכנויות כגורמי מטה המסייעים להם לשקול את שיקוליהם. הללו מוזמנים כשנדרש, מדווחים על מרכולתם, שמטבע הדברים היא אינטרסנטית, וראש הממשלה חש עצמו בקי דיו ומוכן לקבל החלטות, בייחוד אם כבר קבע את דעתו מבעוד יום. זהו תהליך פסול, אך במהלך השנים הוא רכש לעצמו עוצמה של מסורת.

ב. עבודת היועצים בלשכה, שחלקם ממונים במשרות אמון. מומחיותם של היועצים היא אישית, נטולת הכנה ראויה של עבודת מטה, ועוצמתם נובעת מקרבתם לאוזנו של ראש הממשלה. ראוי להזכיר שליועצים, אפילו הם מתמחים בנושא שלגביו הם משיאים עצות, יש עמדות מוצא המשפיעות על ייעוצם.

ג. המבנה הקואליציוני של השלטון בישראל. בניגוד למבנה השלטון הנשיאותי בארצות-הברית ובניגוד למבנה הקבינטי, המבוסס על שלטונה של מפלגה אחת בבריטניה, שיש בהם הרבה אחידות, במבנה השלטון בישראל אין אחידות, לא מפלגתית ולא של דעות, מסורות ורקע והוא מבוזר ופרוץ לחדירת "רעשים" למערכות האיזונים. יש במבנה זה גם כדי להביא לאי-התאמה אובייקטיבית בבחירת נציגים לממשלה ולוועדותיה ובמידה שונה גם לאי-התאמה מקצועית של הנבחרים לתפקידיהם. האילוצים הקואליציוניים מקשים על האפשרות לקבל את הרעיון שהעשרת הממשלה בגורם מטה נוסף לא תפגע בדיסקרטיות בעבודה. לכך מתווספת גם תחושת אי-הביטחון ביכולת גורם המטה הזה לנהל דיונים מסווגים.

ד. התנגדותם של הגורמים המופיעים בפני הממשל, במסגרת תהליכי קבלת ההחלטות, שגוף כלשהו יחצוץ, כביכול, בינם ובין המחליט וישבש את השפעתם הישירה עליו. מעניין שלאחרונה דווקא, כמה מראשי הצבא שינו טעמים ומייחסים חשיבות למועצה לביטחון לאומי חזקה ומעורבת.

ה. הפגמים במסורת העבודה, במקצועיות ובמסורת הנאמנות לעבודה של המערכת הפקידותית (Civil Service) המשרתת את השלטון בישראל, שמקשים על עיצוב חדש של מוסדות ויחידות.

סיבות אלה, ואולי גם נוספות, מספקות הסבר הגיוני לפיגור המתמשך בעיצוב נאות של תהליכי קבלת ההחלטות בצמרת השלטון בישראל. ואולי יימצא בסיבות האלה גם הסבר, אם כי דחוק, לכך שהמל"ל, שמשמיתיה פורטו בהחלטת ממשלה, הוקמה כ"הריון מחוץ לרחם" – כיחידת סמך במשרד ראש הממשלה, רחוק מהעין ורחוק מהלב, ולא כמרכיב בלשכת ראש הממשלה; שרשימת העבודות שהכינה אמנם מרשימה אך יכולתה להשפיע על העבודה השוטפת של הממשל אינה גדולה.

המל"ל 1999 – פתרון לא בשל וחלקי

תפיסה שונה של תהליך קבלת החלטות מדגישה את הצורך במנגנון מייעץ, מנתח ומכין את דיוני הממשל בכל מרחב סוגיות הביטחון הלאומי בקביעות ובצמוד למוקד קבלת ההחלטות. מדובר במנגנון מטה קבוע ומובנה בתהליך העבודה של צמרת השלטון, שישכון בלשכת ראש הממשלה, או בצמוד לה, וינקז אליו את החומר המגיע מהמשרדים/הסוכנויות לשם הכנתו המסודרת לדיונים. הכוונה לניתוח **אינטגרטיבי** של המידע, הפקת משמעויות ממנו, איתור דילמות אפשריות והגשת הצעות חלופיות להחלטה בסוגיות העומדות מדי יום על סדר יומו של הממשל.

בשנת 1999 נקט ראש הממשלה בנימין נתניהו צעד משמעותי כדי לקדם תפיסה זו ויזם את ההחלטה להקים את המועצה לביטחון לאומי (המל"ל) בשמה הנוכחי. אך גם החלטה זו לא פתרה את הבעיה כיוון שהמל"ל הוקם כבן-כלאיים: יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, העוסקת במטלות חשובות, אך לא בייעוץ צמוד ובקרבה מיידית ללשכת ראש הממשלה.

מאז הקמת המל"ל ב-1999 כיהנו בראשה שישה. אחד מהם במעמד של ממלא-מקום לתקופת ביניים (והאחרון שבהם, אילן מזרחי, מונה בחודש יוני 2006). ראש המועצה הראשון, אלוף (מיל) דוד עברי, הכין את המתווה הארגוני, הקים את המועצה וקבע ביחד עם ראש הממשלה את נוהלי עבודתה. אלא שהוא ניהל את המל"ל זמן קצר מאוד. בסוף שנת 2000 מונה עברי לשגריר בארצות-הברית. ראשי המל"ל אחריו – אלוף (מיל) גדעון שפר, שהיה ממלא-מקום, אלוף (מיל) עוזי דיין, ראש המוסד לשעבר אפרים הלוי ואלוף (מיל) גיורא

איילנד – הצעידו את המועצה להתפתחות נוספת. לזכות המועצה רשומים מאז הקמתה הישגים חשובים, אך אלה שעמדו בראשה, סיימו את תפקידם ובפיהם ביקורת, לעתים קשה, על סמכויות המועצה, על מעמדה ועל דרך ההתייחסות אל עבודתה, במעשה ובמחדל.

בתמצית, מתמקדת ביקורתם של ראשי המל"ל ושל אחרים שרואיינו במיוחד לצורך עבודה זאת,⁷ בארבע הנקודות הבאות: א. חסרה עבודת מטה צמודה בדרג ראש הממשלה והממשל; ב. חסרה הכנה ראויה בלשכת ראש הממשלה לפני קבלת ההחלטות; ג. חסר גוף שיכין ויתכלל מכל הגורמים את החומר בסוגיות העומדות להחלטה – להוציא את המקרים שהמל"ל נקבעה כמכינה את הסוגיה; ד. חסרה שימת לב ראויה והישענות על עבודת המל"ל.

כל הליקויים שעליהם הצביעו ראשי המל"ל משתקפים בתוצאה: בהחלטות ממשלה אד-הוק ובדלות הדיונים והחשיבה סביב אירועים ותהליכים אסטרטגיים. העבודה מול ראש הממשלה נעשית כיום בשני מטות: האחד, הוא מערך היועצים הפועלים כבודדים, שאין מאחוריהם עבודת מטה; והשני, המל"ל, שאמנם מנהלת עבודת מטה כהלכה, אך אינה מעורבת בנעשה ובמתרחש יום-יום, גם לא בכל סוגיות הביטחון החשובות.

הצורך בשיפור תהליך קבלת ההחלטות בממשל בישראל נובע ממחדלים ומצרכים שכיום אין להם מענה. את השיפור המתבקש ראוי לעצב על פי העקרונות הבאים:

- למנוע קבלת החלטות ללא הכנה ראויה, הן באשר למידע ולהבנת הנתונים והן באשר למשמעויות ולדילמות הנלוות להחלטה שעומדת להתקבל.
- לבטל מצב של חוסר אינטגרציה בין הגורמים הקשורים לנושא נדון.
- למנוע חוסר איזון הנובע מהשפעה של מערכות בעלות עוצמה יתרה.
- לייסד חשיבה מסודרת ותכנון נכון, הן לצורך עניינים שוטפים שעל סדר היום והן באשר לצפי ולתכנון של נושאים לטווח הרחוק.
- להביא להבנה עמוקה יותר בסוגיות הביטחון לשם בניית תפיסת ביטחון שקולה ויסודית.
- להחליש את השפעתם של שיקולים אישיים, של גורמים אינטרסנטיים ושל דעות קבוצתיות או דעות קדומות.

כדי ללבן את הנושא על סוגיותיו והסתעפויותיו השונות, נבנתה עבודה זו על פי סדר הפרקים כלהלן.

הפרק הראשון מציג דוגמאות מהנעשה בארצות-הברית, בגרמניה ובריטניה בתחום עבודת המטה והייעוץ בנושאי החוץ, הביטחון והאסטרטגיה, תוך הצבעה על היתרונות של כל אחת מהשיטות הנסקרות, שניתן להעתיקן בהקשר הישראלי.

הפרק השני מציג את הייעוד, המבנה, והארגון של המל"ל בישראל ובוחר את נוסח ההחלטה שהתקבלה באשר לייעודה של המל"ל, שהיתה צריכה להדריך את עבודתה. עוד בוחר הפרק כיצד משתקפים היעדים שהוגדרו למל"ל בעבודתה הקונקרטי: ההישגים, החולשות, שיטות העבודה והביקורת.

הפרק השלישי דן בשאלה העקרונית – שבעיני היא אמיתית מאוד, גם אם עדיין לא מקובלת במלואה – כיצד צריך להיבנות ולתפקד גוף מטה המסייע, בצמוד לממשלה, לוועדת השרים לענייני ביטחון ולראש הממשלה, בנושאי הביטחון הלאומי. בפרק זה מוצגות שלוש חלופות למבנה המטה המייעץ ומוצגת החלופה העדיפה בעיני.

בסיכום מוצגות הבעיות הקשורות בהפעלת המל"ל ומוצגים הקשיים והסיבות לאי-השלמת המבנה של הייעוץ האסטרטגי בישראל. **כמו כן** מוצגת התפישה הראויה באשר לסוגיית החקיקה, שתעגן את מבנה המל"ל ואופן תפקודו.

מחקר זה ישמש נדבך נוסף – כך אני מקווה – בתוך מערך ההמלצות והעבודות שפורסמו בנושא זה, ויתרום את חלקו לעיצוב הליך תקין, ראוי, ומושכל של קבלת ההחלטות בישראל.

אני חייב תודה לכל המרואיינים איתם שוחחתי (רשימת המרואיינים – עמ' 50) על שהאירו את עיני בסוגיות השונות הנבחנות בעבודה זו. כמו כן אני חייב תודה לחוקרי המרכז, להנהלתו ולעובדיו, על שסייעו לי בעצה טובה ובעזרה טכנית. אני אסיר תודה למרק הלר ולמשה גרונדמן על תרומתם ועזרתם.

פרק ראשון

המל"ל – ניסיונם של אחרים

מבט השוואתי והיסטורי: ארצות הברית, גרמניה ובריטניה

מדינות רבות בעולם שוקדות על פיתוח כלי ניהול לשירות השלטון. המפותחות שביניהן אף טורחות על שכלולם המתמיד של תהליכי קבלת ההחלטות, שכן לאלה נודע משקל נכבד במסגרת ניהול תקין של השלטון. זה נעשה בצורות שונות, בקצבים שונים ובהתאם לתחושות דחיפות שונות.

יש מדינות שבהן המוסד כמו המועצה לביטחון לאומי איננו חדש, ותוך כדי הבשלתו למתכונתו הקבועה עבר שיפורים כאלה ואחרים. המדינות המשמשות כאן דוגמה – ארצות הברית, גרמניה ובריטניה – עיצבו לעצמן שיטות של עבודת מטה לגיבוש מידע, הכנתו, ניתוחו ודיווחו כחלק מתהליכי קבלת ההחלטות. בתוך אלה נכללים הכנת דיוניו של הממשל כמו גם פיקוח על ההוצאה לפועל של החלטותיו. מדינות אלה כבר מקיימות שגרה בת שנים, של עבודת מטה, והודות להתמסדותה, בצורות שונות, לא ניתן לתאר את תהליכי קבלת ההחלטות שם בלעדיה.

ארצות־הברית

המל"ל, (National Security Council) N.S.C., הוקמה בארצות־הברית ב־1947 בחקיקת הקונגרס, תחת ההגדרה National Security Act. כתפיסת יסוד בחוק נאמר **שהביטחון הלאומי איננו נכס של אף אחד מגופי הממשל בנפרד**. החוק קבע ועדה בדרג של הקבינט, שעליה הוטל ליעץ לנשיא במכלול ההיבטים השונים של מדיניות הביטחון הלאומי. כהגדרתו של קארנס לורד, במאמר משנת 2000, "המל"ל (N.S.C.) והמטה המסייע התפתחו לגוף הפועל בצמרת של השיטה המורכבת של התוויית המדיניות בממשל..."⁸

מאז היווסדה עברה המל"ל בארצות־הברית גלגולים שונים. השינויים נגזרו בדרך כלל מתפיסתם של הנשיאים השונים על האופן שיש לנהל את תהליכי קבלת ההחלטות, והם מצאו ביטוי, בדרך כלל, ב"החלטות אקזקוטיביות" (Presidential Decision Directives) שאותן קיבלו מיד עם כניסתם לתפקיד או זמן קצר אחר־כך. מקובל לחשוב שאייזנהאואר הביא את המל"ל

לכלל שלמות ופירוט של המבנה ונוהלי עבודה טובים, יותר מאחרים. מקובל לומר שקנדי שינה את אופי המל"ל בהפעלת הוגים ומומחים, רובם אזרחיים, כקבוצות חשיבה מיוחדות על יד הנשיא, לצד המל"ל, והפחית מעבודת המטה. מקובל לקבוע שהעבודה הטובה ביותר של הצוות כולו היתה בימי בוש האב. השינויים היו, בדרך כלל, בארגון הפנימי, בתהליכי הייעוץ, בחלוקת האחריות, בנגישות לנשיא, ולעתים מזומנות במידת החשיבות שנודעה לתהליך עבודת המל"ל על ידי הנשיא והממשל. בהתאם לכך אנחנו יכולים לעקוב אחר צמיחתה ומיד אחר-כך אחר צמצום מבניה, ושוב, ביסוס מבניה וחשיבותה מחדש. לשיא עוצמתה הגיעה המל"ל בהרכבים ניקסון/קיסנינג'ר וקרטר/בז'ז'ינסקי.

בדרך כלל נשמר בתפיסה האמריקנית של הפעלת המל"ל מבנה של שלוש רמות. ברמה העליונה גוף מצומצם (N.S.C.) של יועצי הנשיא, ממלאי התפקידים הבכירים בממשל (מזכירי המדינה וההגנה, ולעתים מזומנות גם האוצר ובעלי עמדות אחרים לפי קביעת הנשיא, ומלבדם נציגי הצבא – ראש המטות המשולבים ונציג המודיעין – וראש ה-C.I.A., שכיום תופס את מקומו, ככל הנראה, ראש ארגון המודיעין החדש של המשרד לביטחון פנים – D.H.S.). אל כל אלה נלוו עוזריו האישיים של הנשיא ומנהלי מטהו האישי. את הישיבות של הפורום הזה מנהל הנשיא ובתוך ההרכב הזה, שהתרחב והתכווץ חליפות, יש מקום מרכזי, אף כי לא תמיד במעמד מרכזי, ליועץ לביטחון לאומי. מעמדו של זה בתוך הקבוצה וכן על יד הנשיא, לא היה תמיד קבוע, אך הוא תמיד שימש ראש המטה של משרד המטה של המל"ל, וקשרי העבודה שלו עם הנשיא ישירים. כששימש זביגנייב בז'ז'ינסקי בתפקיד היועץ לביטחון לאומי, מינה אותו הנשיא קרטר לחבר מלא במל"ל/קבינט. נשיאים אחרים לא חיקו מתכונת זו.

ברמה השנייה, מתחת ל-N.S.C., פעלה בדרך כלל גם ועדת סגנים, בניהולו של סגן הנשיא ובהשתתפות סגני המזכירים. ועדה זו עסקה בהכנה מדוקדקת יותר של הסוגיות ובהבהרת הדילמות לעיצוב מדיניות לקראת דיוני המל"ל בראשות הנשיא. ברמה השלישית בתוך המבנה הזה יש ועדות מתמחות של ה-N.S.C. שעוסקות בנושאים כמו מדיניות החוץ והאסטרטגיה, כמו גם בנושאי מדיניות פנים, על פי התמחותן – חוץ וביטחון, אזורי עולם שונים, פירוק נשק ופיקוח עליו וכן תקציב וחברה. מטרת הוועדות האלה להביא את כל גורמי הממשל המטפלים בנושא כלשהו או במכלול זהה, לדיון ולסיכום אינטגרטיבי, כדי לעבד את הנושא או המכלול ולהכינו – על כל היבטיו – להחלטות הנשיא. ההיגיון של עבודת הוועדות מחייב שבראש כל אחת מהן יעמוד האחראי המרכזי לנושא, בדרך כלל מזכיר או סגנו, ומכאן שלמזכירי האוצר, המדינה וההגנה תהיה נגיעה לחלק ניכר מהמכלולים, והם יהיו מיוצגים במספר רב יותר של ועדות. גם לגבי אלה היה נשיא שהמעיט ונשיא שהוסיף, אך העיקרון נשמר. בצד מבנה זה יש גם, לפי הצורך, ועדות היגוי לנושאים או לפרויקטים מיוחדים.

עזר למוסדות הללו הוא מטה המל"ל, שהוא עיקר ענייננו. אף הוא שינה את צורתו, את מספר אנשיו ואת ארגונו, אך מעולם לא השתנתה ההכרה בנחיצותו כמטה מסייע – שירכז

מידע וינתחו ויבצע את ההכנה הדרושה של החומר, שיובא לעיונם של הנשיא והמל"ל וישרת אותם בתהליכי קבלת ההחלטות של הנשיא והדרג העליון של הממשל. למעשה לא חל שינוי בתפיסה מאז הקמת המל"ל בימי טרומן. למטה היתה תרומה בשיפור הגדול של התנהלות הממשל מאז תקופת היציאה ממלחמת העולם השנייה. בעזרתו ניתן לבסס מערכת רציונאלית יותר לתהליכי קבלת ההחלטות בתפיסה האמריקנית.

המבנה של משרד המטה הוא פונקציונלי. הוא מורכב מקבוצות מתמחות בנושאי החוץ השונים ובנושאי ביטחון, ומספק גם לרמות האחרות של המל"ל (ועדת סגנים, ועדות מתמחות) סיוע בחומר ובניתוח לדיוניהן. בעיקרון, היועץ לביטחון לאומי הוא גם ראש המטה המסייע לעיון בסוגיות הביטחון הלאומי. תחתיו פועלים סגן לכלכלה וסגן לביטחון לאומי. לסגן לביטחון לאומי כפופים צוותים פונקציונליים על פי חלקי העולם השונים המעניינים את הממשל וכן צוותים נושאים למדיניות ביטחון ובקרת נשק, לוחמה בטרור, ביטחון פנים, מודיעין, דמוקרטיה וזכויות אדם. המטה מפעיל גם את חדר המצב/המלחמה בבית הלבן. לענייננו מהותי שמאז שנות השישים עובד מטה המל"ל בבית הלבן או בסמוך לו, כלומר, בסביבה הבלתי אמצעית של מקבל ההחלטות – הנשיא – והוא מספק תשובה לעבודת הדיווח והחשיבה היום-יומיות. הסברים על עבודת המטה המסייע, מבנהו, כפיפותו ליועץ לביטחון לאומי ודרכי פעולתו (שכאמור, יש מי שממעיט בממדיו ועיסוקיו ויש מי שמגדיל ומעצים את מנגנון המטה והשפעתו) נמצא במסמך על המל"ל בגרסה האמריקנית, "היסטוריה של המל"ל 1947-1997", שניסח ממשל בוש הבן.⁹ להמחשת תמונת הארגון והעבודה נביא (ר' נספח ב') מעיקרי הוראת הנשיא בוש הבן (Executive Order) על אופן פעולת המל"ל בתקופתו ועל מה שראוי לביטול במועצה כפי שהיתה בימי קודמיו.

מה מלמדים אותנו תהליכי ההקמה, ההפעלה והתרומה של עבודת המל"ל בארצות-הברית? ומה אפשר להסיק מפעולתו של מטה המל"ל לדורותיו?

1. החשיבות של עיגון מקומה ומעמדה של מל"ל כגוף מטה צמוד של הממשל מגוּבָּה בחקיקה המתאימה.
2. החקיקה בלבד לא היתה מקבעת את מקום המל"ל בתהליכי קבלת ההחלטות לולא התועלת המתמשכת והתרומה של עבודת היועץ לנשיא, שנעשתה על ידי מטה המל"ל ובראשו היועץ לביטחון לאומי.
3. האדם המנהל את עבודת המטה הוא היועץ לביטחון לאומי לנשיא. אבל הנשיא הוא העומד בראש המל"ל.
4. לביצוע העבודה היעילה הנדרשת ממנו, מקומו הראוי של המטה צריך להיות בצמידות למקום שבו נופלות ההחלטות ודרושים בו הסיוע והיועץ היום-יומיים. כלומר, במקרה האמריקני בבית הלבן או בצמידות לו.

אף על פי כן, פעולת המטה המסייע והיועץ בראשו לא תמיד הניבה תוצאות מרשימות ולא תמיד עלתה יפה, ולפעמים אף גררה מחדלים וכישלונות. דוגמאות בולטות הן "מפרץ החזירים", מלחמת וייטנאם ומלחמת עיראק. כנראה אין מבנה ייעוץ חסין משגיאות, ואותן יש לנתח ולהבין, ולנסות ליישם את הלקח הנלמד מהן באירועים עתידיים.

גרמניה

המל"ל, (The Federal Security Council) F.S.C., של הרפובליקה הפדראלית הגרמנית אף היא ועדה קבינטית, ואף מוגדרת כך, היא מרכיב חשוב במבנה הממשלה הפדראלית, אך לענייננו כאן היא רלוונטית מפני שמדובר במשטר קואליציוני. ישיבותיה מתנהלות בראשות הקנצלר, והיא אחראית על התיאום של מדיניות הביטחון הלאומי בממשל. המועצה הוקמה ב-1995 והרכבה מונה תשעה חברים: הקנצלר, שרי החוץ, ההגנה, האוצר, הפנים, המשפטים, הכלכלה והעבודה וכן ראש משרד הקנצלר. בישיבות משתתף גם הממונה על שיתוף הפעולה הכלכלי ועל הפיתוח.

עבודת המטה של הכנת החומר לדיוני המל"ל נעשית בלשכת הקנצלר. ראש הלשכה הוא גם הממונה על התיאום בין סוכנויות המידע בגרמניה. במבנה לשכת הקנצלר שש מחלקות, והחשובה לענייננו היא מחלקת חוץ וביטחון, שהעומד בראשה מוגדר כיועץ לענייני חוץ וביטחון. מחלקה זו חולשת על יחסי החוץ, סוגיות ההגנה (לרבות נאט"ו), משלוח כוחות צבא מחוץ לגרמניה, סוגיות הביטחון הבין-לאומי וכמה נושאים ספציפיים, כגון: טרור, מניעת הפצת חומרים רדיו-אקטיביים, סיוע הומניטרי וזכויות אדם. זה הגוף שאמור להיות מקביל למל"ל בישראל.

חמש המחלקות האחרות בלשכת הקנצלר הן: מחלקת פנים ומשפט; מחלקת רווחה, המכינה את החומר בסוגיות החינוך, התחבורה והחקלאות; מחלקה לכלכלה, אוצר ושוק העבודה; מחלקה לענייני אירופה והאיחוד האירופי; מחלקה העוסקת בשירותי הביון.

כאמור, המחלקה הרלוונטית בלשכת הקנצלר מכינה את החומר לדיוני הממשל בענייני החוץ, הביטחון והאסטרטגיה, והשרים המשתתפים בעבודת המל"ל מתבקשים להציג גם את ניירות העמדה שלהם בסוגיה שעל סדר היום. המל"ל קובעת הן את סדר הדיון והן את הדובר שיפתח אותו.

מהדוגמה הגרמנית אנו יכולים להפיק תועלת בשלושה תחומים:

1. מבנה מערכת קבלת ההחלטות בתחומי הביטחון הלאומי במשטר הקואליציוני הגרמני.
2. דוגמה למיקום המטה ליעוץ ולהכנת החומר בשביל הקנצלר וכן לתהליך קבלת ההחלטות בלשכתו.

3. מחלקות הייעוץ בלשכה הן לא רק במדיניות וביטחון, אלא מכסות למעשה את כל צורכי הייעוץ בסוגיות העיקריות שממשל מודרני מחליט בהן.

בריטניה

במהלך התפתחות ארגונו של הממשל הבריטי¹⁰ הובהרו תפקידי הקבינט. מרכיב מרכזי בו הוא ועדה לענייני הגנה ומדיניות חוץ, DOPC (Defence & Overseas Policy Committee), המקבילה, פחות או יותר, לוועדת השרים לענייני ביטחון בישראל.¹¹ הרכב הוועדה, מלבד ראש הממשלה, כולל, בדרך כלל, את שר החוץ וחבר העמים, שר ההגנה, שר האוצר, ואחרים. לישיבותיה מוזמנים ראשי המטות וגורמים אחרים על פי הנדרש.

בנוסף לה הוקמה "מזכירות הממשלה" והיא התפתחה לחלק ממה שנקרא "משרד הממשלה". מדובר במזכירות ייעודית לענייני הגנה ומדיניות חוץ – Defence and Overseas Secretariat – שתפקידה לשרת את הקבינט והממשלה כולה ולהבטיח את התיאום בין כל משרדי הממשלה והסוכנויות הממשלתיות בכל הנוגע למדיניות בענייני הגנה, ביטחון וחוץ. מזכירות הממשלה שוכנת במבנה צמוד, ומחובר ישירות, ללשכתו של ראש הממשלה, ולפחות בממשל הנוכחי ראש המזכירות הוא גם היועץ לענייני חוץ וביטחון בלשכה, כלומר, יועץ ישירות לראש הממשלה.

תפקידה של המזכירות כולל את המשימות והתפקידים הבאים:

1. הכנת ישיבות הממשלה וועדות השרים, כולל סדר היום וכן החומר וניירות העמדה הדרושים לעיונם.
2. יעוץ שוטף לראש הממשלה וצוותו במגוון נושאי מדיניות החוץ וההגנה.
3. ארגון ורישום פרוטוקולים של ישיבות אלה.
4. תיאום, מעקב ובקרה על ביצוע המדיניות וקידומה ופעילותם של המשרדים והסוכנויות בתחום המדיניות והביטחון.
5. כתיבת מסמכי מדיניות על בעיות צפויות ופיתוח אסטרטגיות ארוכות טווח כיעוץ לראש הממשלה, לשרים ולמחלקות בממשלה.

הרכב המזכירות לענייני חוץ וביטחון כולל את ראש המזכירות וסגנו. שני עוזרים לראש המזכירות – האחד אחראי על הצוותים שעוקבים אחר הנעשה במדינות ובחלקי עולם נבחרים וכן על אלה שעוקבים אחר מדיניות סחר, אנרגיה וסביבה, כמו גם מאבק בסמים ושחיתות; השני אחראי על מדיניות ההגנה והביטחון בהתייחס לנאט"ו, רוסיה, הבלקן, מדיניות גרעינית ומדיניות נגד הפצת נשק גרעיני והגנת טילים.

לימוד מבנה השלטון ותהליכי קבלת ההחלטות בבריטניה מאפשר זיהוי בעיות דומות בישראל. במרכז העניין הצורך שאותו בא לספק "משרד הממשלה" – עבודת מטה צמודה לממשלה והכנה אינטגרטיבית של חומר המגיע מהגורמים הקשורים בנושא העומד על הפרק, ניתוח המשמעויות הנובעות ממנו והדילמות להחלטה.

מה אפשר ללמוד מהדגם הבריטי?

א. ראש הממשלה והממשלה/קבינט, כמו הנשיא והמל"ל בארצות-הברית, מקבלים ייעוץ שוטף ונהנים מהחומר שהוכן עבורם על ידי גוף הזמין במשרדם לצורך תהליך קבלת החלטות יעיל ופורה.

ב. המקבילה למה שאצלנו מכונה מל"ל, אם כי בהבדלים חשובים, היא ה"מזכירות למדיניות הגנה וביטחון" המבצעת עבודת מטה מסייע, לא כמועצה.

ג. כנגזרת מן הסוגיה של אורח עבודה במסגרת "משרד הממשלה" בבריטניה ראוי לשים לב שבמשרד, כלומר, בייעוץ לראש הממשלה/קבינט, פועלים גם צוותים אחרים ונפרדים הן למודיעין אינטגרטיבי והן לבעיות פנים, שאינם קיימים כלל בישראל.

אפשר לומר שהמל"ל (הוועדה העליונה) בארצות-הברית מקבילה לקבינט בבריטניה ולוועדת השרים לענייני ביטחון בישראל. המטה המכין, המלווה והמפקח בסוגיות השונות מקביל למטה המל"ל בארצות-הברית, לעבודת המזכירות למדיניות הגנה וביטחון במשרד הממשלה בבריטניה ולעבודת המל"ל בישראל. כל אחת והמבנה שלה, יעדיה ומעמדה המיוחד, בד בבד עם השוני בתפקודה.

צודק עוזי ארד בקביעתו, שלשם לימוד הלקחים הדרושים להבנה ולניתוח של הבעיות הקשורות למל"ל, כמו גם להסקת מסקנות לגבי המל"ל בישראל, ראוי לשאוב מהדוגמאות האלה – ולדעתו, בראש וראשונה מהדוגמה הבריטית.¹² ארד מציין כי המל"ל שהוקמה בישראל ב-1999 "נמצאת עדיין מרחק מסוים מעמידה ביעדי המובהקים של גוף כזה." גם לדעתו, הדוגמאות שהוזכרו כאן מאלפות מספיק כדי שנלמד מהן.

המשטר הפרלמנטרי בישראל אינו שונה כל כך באופיו מהמשטר הקבינטי בבריטניה ומזה הקואליציוני בגרמניה, הן באשר לסמכויות העומד בראש הזרוע המבצעת, ראש הממשלה, והן באשר למוסד הממונה על קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי – ועדת שרים, או הקבינט בבריטניה, והמפל"ל בגרמניה. בכל אלה מובן שנחוץ מטה צמוד לראשות הממשלה כמסייע לקבלת החלטות נבונות בתחום הביטחון הלאומי. מטה שכזה נחוץ גם בישראל.

פרק שני

המל"ל בישראל – מטרות, ארגון ומבנה

לפני ניתוח מצבה של המל"ל בישראל ראוי לציין, לשם תזכורת, את המרכיבים בתהליכי קבלת ההחלטות בצמרת הממשל הישראלי. יש במבנה הזה ארבע שכבות: בראש הצמרת עומד ראש הממשלה, המרכז את סדר היום של הממשל ובדרך כלל, אם כי לא תמיד, הוא גם בעל העוצמה בתהליכי קבלת ההחלטות. העוצמה הזאת מוגברת אם הוא גם שר ביטחון.

בראשותו של ראש הממשלה פועלת ועדת שרים לענייני ביטחון, שתפקידה לעצב את תפיסת הביטחון ואת מדיניות הביטחון ולקבל את ההחלטות האופרטיביות העיקריות. במסורת הישראלית הדמות המרכזית בוועדה, מלבד ראש הממשלה, היא שר הביטחון, אך יש משקל, ולפעמים כבד, גם לשר האוצר, לשר החוץ, לשר הפנים ולשר לביטחון פנים. יתר חברי הוועדה נבחרים בדרך כלל על פי שיקולי ראש הממשלה או כמענה לצרכים קואליציוניים, ותרומתם לסוגיות הביטחון תלויה בבקיאותם, שבמקרים לא מעטים אינה מופלגת. הצרכים הקואליציוניים מכתיבים לפעמים את גודל הוועדה. אמנם נקבע שמספר חבריה יהיה מחצית מספר חברי הממשלה, אך לא כל ראשי הממשלה הקפידו על כך.

לצדו של ראש הממשלה פועלת הלשכה, הלא היא השכבה השלישית (אחרי ראש הממשלה וועדת השרים), המורכבת מבעלי התפקידים שמאיישים אותה ומכסים יום-יום, בשירות ראש הממשלה, את רוב בעיות הממשל – לפחות השוטפות. הדמויות העיקריות בלשכה הן: ראש הלשכה, היועץ המדיני, היועץ הכלכלי-חברתי והמזכיר הצבאי, שמרכז את הקשר עם הצבא ומערכת הביטחון.

לבסוף, בשכבה הרביעית, מוצבת כיום המל"ל, שאת המבנה שלה ואת תפקודיה אסקור להלן.

המצב בשלוש השכבות הראשונות אינו עומד, כנראה, להשתנות במהותו בעתיד הקרוב, אלא אם תחליט הכנסת על שינוי סדרי הממשל הדמוקרטי (משטר נשיאותי לדוגמה). כמוכן, יתכן שראשי ממשלה ינהיגו שינויים לפי תפיסת עבודתם האישית, וכבר היו דברים מעולם. לעומת זאת, שינוי יכול, ודרוש, שיהיה בשכבה הרביעית, שכן לתוך ההיררכיה הזאת שובצה

המל"ל כגורם מסייע, הפועל כיום, כפי שצוין לעיל, כיחידת סמך שאינה צמודה למרכז קבלת ההחלטות, ויש מקום לתהות אם אמנם היא משולבת במקום הנכון בין השכבות המשפיעות על ההחלטות.

ייעוד המל"ל

המל"ל הוקמה, כאמור, במאוס 1999 בתוקף החלטת ממשלה מס' 285. באפריל 1999 נקבע לה מעמד של יחידת סמך במשרד ראש הממשלה. כן הוענק לה פטור ממכרז לאיוש משרות, בהתאם לחוק שירות המדינה תש"ט-1959. בהחלטת הממשלה על הקמת המל"ל נאמר:

ייעוד המל"ל:

- לשמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בנושא ביטחון לאומי.

סמכות:

- המועצה שואבת את סמכותה מהממשלה ופועלת לפי הנחיות ראש הממשלה. יו"ר המועצה כפוף ישירות לראש הממשלה, ומשמש גם יועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי.

תפקידים:

- לקיים פורום ייעוץ בכיר לראש הממשלה ולממשלה בנושא ביטחון לאומי.
- לרכז הערכה אינטגרטיבית של תהליכים ומגמות בתחום הביטחון הלאומי לכל רבדיו.
- לאכוון עבודת מטה אינטגרטיבית בין המשרדים והגופים העוסקים בביטחון לאומי לצורך קבלת תשומותיהם בתחומי אחריותם ובמטרה להגביר את התיאום ואת האינטגרציה ביניהם.
- להכין דיונים של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וראש הממשלה ולתדרך ועדות הכנסת בנושאים אלו על פי הנחיית ראש הממשלה.
- להמליץ לממשלה על מדיניות בנושאי ביטחון לאומי.
- לתכנן בראייה ארוכת טווח את מרכיבי הביטחון הלאומי, בהסתייע גם בגורמי התכנון הקיימים במשרדים ובגופים הממלכתיים העוסקים בביטחון לאומי.
- לעקוב ולעדכן אחר הפעילות ומימוש ההחלטות בנושא ביטחון לאומי.
- לקיים קשרי תיאום ושיתוף פעולה עם גורמי ביטחון לאומי נבחרים במדינות נבחרות, בתיאום עם משרד החוץ ונציגותיו ברחבי תבל, כמקובל.

מבנה המל"ל

בראש המל"ל עומד היועץ לביטחון לאומי, הנעזר בלשכתו.¹³ כפופים לו סגנים, המנהלים את הטיפול בנושאים המרכזיים ובהם מדיניות ביטחון, חוץ, חברה ותשתית, וכן כפוף לו ראש מטה לוחמה בטרור (לוטר). המל"ל כולל אגפים, יחידת הלוטר וכן ועדות היגוי קבועות לסוגיות מוגדרות ועדות אד-הוק לנושאים אקטואליים.

לסגן ראש המל"ל, המופקד על מדיניות ביטחון, כפופים מנהלי תחומים ומרכזים בכירים, המטפלים בסוגיות הנכללות בתחומים אלה. מבנה זהה יש גם באגפים שעליהם ממונים הסגן למדיניות חוץ והסגן לחברה ותשתית. לרמ"ט לוטר כפופים חברי המטה שלו ונציגי צה"ל, שב"כ, מוסד ומשטרת ישראל, המצורפים ליחידת הלוטר.

למבנה זה של המל"ל יש מנהלה וייעוץ. המנהלה כפופה לסגן לארגון ותפעול ויש בה מנהל תקציבים, מנהל מרכז מידע, ממונה על מערכות מידע ומרכז תפעול ותקשורת. היא עוסקת בנושאי כוח-אדם, רכש וכספים, מחשוב ומידע, אחזקה ולוגיסטיקה. הייעוץ ניתן על ידי יועץ כלכלי ויועץ משפטי ועוזריהם. בסך הכול מאיישים את המל"ל כ-30 איש (במל"ל בארצות-הברית יש כ-100 איש).

האגף למדיניות ביטחון עוסק בעיקר:

- בהכנה אינטגרטיבית של סוגיות ביטחון ומדיניות שבסדר יומה של המל"ל.
- בהערכה שנתית של מצב הביטחון הלאומי
- במכלול הישראלי-פלסטיני
- בדיאלוג האסטרטגי עם ארצות-הברית
- בזליגת מרכיבים לנשק גרעיני לאיראן והשלכות הנושא העיראקי
- בהקמת מרכז ניהול לאומי לחירום

האגף למדיניות חוץ עוסק:

- בגיבוש מדיניות כוללת כלפי מדינות מפתח (רוסיה, מדינות מרכז אסיה, הודו, איראן, טורקיה, מצרים ועוד)
- בשיתוף עם משרד החוץ וכל גורמי המערכת הנוגעים בדבר, לרבות אקדמיה
- במפגשים עם גורמים זרים, שגרירים, כתבים וכן עם מנהיגים יהודים

האגף לחברה ותשתיות עוסק:

- במכלול הסוגיות הנוגע למגזר הערבי ולמגזר הבדווי בישראל
- בשאלת השירות הלאומי
- בהכנת מודל עתידי לשירות צבאי ואזרחי

- בהגנת מערכות ממוחשבות
- ביהדות התפוצות כנכס אסטרטגי

המטה ללוחמה בטרור (לוט"ר) עוסק:

- במכלול נושאי הלוחמה בטרור בכל הרמות
- בשיתוף פעולה בין-לאומי במאבק בטרור
- במאבק בתשתיות טרור
- בהכנת סיכומים שבועיים ובמתן התרעות טרור קונקרטיות ופוטנציאליות
- במתן חוות דעת וכתובת ניירות עמדה בסוגיות הטרור

הוועדות הקבועות עוסקות:

- בבקרת נשק (בק"ן)
- במערכות הגנה ואבטחה
- בנושאים נוספים, כנדרש

הוועדות אד-הוק (בעת כתיבת העבודה) עוסקות:

- בהתנתקות
- בסוגיית תקציב הביטחון הרב-שנתי
- בעוטף ירושלים, ועוד

תפקודה של המל"ל

בתפיסה הנוכחית תפקידה של המל"ל הוא מתן הערכות מצב וניתוחי סוגיות (לא הערכת מודיעין) במובן האינטגרטיבי של המושג Net Assessment. כלומר, תכלול כל הגורמים המשפיעים על הסוגיה שעל הפרק מתוך ראייה לאומית כוללת, כדי להשפיע על הערכת המצב הלאומית והסוגיות שעל סדר יומה. לפי תפיסה זו המל"ל היא גוף אופרטיבי (עוסקת בנושאים העומדים על הפרק), ותכלית פעילותה לגבש מדיניות והמלצות לפעולה. אסור שעבודת מטה של המל"ל תסתיים ב"תיאור המצב" בלבד.

המל"ל בוחנת את הכניסה אל תחום עיסוק מסוים לפי ארבעה קריטריונים:¹⁴ חשיבותו של הנושא לביטחון הלאומי; האם הנושא מטופל כהלכה, או שדרושים בו טיפול והכנה על ידי המועצה; האם יש למל"ל יכולת מעשית להשפיע; והאם הנושא חשוב לראש הממשלה. את מבחן האפקטיביות רואה המל"ל בטיב המלצותיה (לפי דעתה ודעת צרכניה) ובמידת אימוץ המלצותיה על ידי ראש הממשלה, הקבינט ומשרדי הממשלה.

אחד האתגרים הקבועים של המל"ל הוא מציאת איזון נכון בין העיסוק ב"שוטף" לעיסוק בתכנון ארוך-טווח. ללא מעורבות בשוטף תאבד המל"ל את הרלוונטיות שלה ובעקבות כך גם את יכולתה לאתר בעוד מועד נושאים ארוכי טווח. לעומת זאת, עליה לדעת להתנתק מהעומס היום-יומי כדי לזהות בעוד מועד מגמות ארוכות-טווח ולהצביע עליהן בפני הממשלה קודם שמגמה נעשית אירוע דחוף.

כל זאת כביכול על פי החלטת הממשלה על הקמת המל"ל. אלא שבפועל העבודה אינה מכסה במלואם את כל סעיפי החלטת הממשלה, בין השאר בשל היותה "יחידת סמך" שאינה צמודה למשרד ראש הממשלה, אינה חלק אינטגרלי מלשכת ראש הממשלה ואינה פועלת כגוף מטה בכל המגזרים והסוגיות של מדיניות החוץ והביטחון. המל"ל מלווה בדרך כלל את ביצוע ההחלטות רק בתחומים שבהם היא עוסקת, והיא אינה מעורבת בעבודה היום-יומית של הלשכה אלא בנושאים מוגדרים.

האם פרוסה המל"ל נכון על התחומים הדורשים טיפול? האם בשאלות של עיצוב האסטרטגיה היא מעורבת נכון בעבודת הממשל? האם היא משרתת נכון את הממשל בתחומים שהוקצו לה? האם יש תחומים אחרים שמן הראוי היה שתעסוק בהם? כדי לענות על שאלות אלה יש לסקור תחילה את תפקידיה לפי החלטת הממשלה מ-1999 ואת המתמש מהוראותיה, לפי הסעיפים כסדרם:

"לקיים פורום ייעוץ בכיר לראש הממשלה ולממשלה בנושאי ביטחון לאומי"

בהסתמך על שורת הראיונות שקיימתי ועל החומר שעמד לרשותי, דעתי היא שהמימוש של סעיף זה חלקי בלבד, מוגבל רק לסוגיות שהוטל על המל"ל לטפל בהן ובוודאי אינו תקף להתרחשויות השוטפות.

"לרכז הערכה אינטגרטיבית של תהליכים ומגמות בתחום הביטחון הלאומי על כל רבדיו"

את ההערכה האינטגרטיבית בתחום הביטחון הלאומי היא עושה אך ורק בתחומים מסוימים, ולא על כל רבדיו.

"לאכוון עבודת מטה אינטגרטיבית בין המשרדים והגופים העוסקים בביטחון לאומי לצורך קבלת תשומותיהם בתחומי אחריותם ובמטרה להגביר את התיאום והאינטגרציה ביניהם"

לדעתי, את חלקה הראשון של ההנחיה/המשימה המל"ל ממלאת יפה. אך יש יותר מספק סביר אם יש התקדמות בחלקה השני של המשימה – התיאום הבין-משרדי – שהחלטה מדברת עליה כמשימה חיונית עקרונית. ספק אם במציאות הנוכחית המל"ל מסוגלת לכך כמשימה בירוקראטית מעבר לנושאים המוקצים לטיפול.

“להכין דיונים של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל ראש הממשלה ולתדרך את ועדות הכנסת בנושאים אלה על פי הנחיית ראש הממשלה”

המל"ל אמנם מכינה דיונים בנושאים שהוטלו עליה, ושבהם היא עוסקת, אך לא בכל הדיונים בכל נושאי הביטחון הלאומי.

“להמליץ לממשלה על מדיניות בנושאי ביטחון לאומי”

המל"ל עושה זאת, כאמור, בנושאים המסוימים שהוטלו עליה, ובנוסף להם כאשר היא מחברת הערכת מצב לאומית, שעל תקפותה כתפקיד של המל"ל יש חולקים, ועד היום לא זכתה לדיון רציני גם כשהוכנה.

“לתכנן בראייה ארוכת-טווח את מרכיבי הביטחון הלאומי, בהסתייע גם בגורמי התכנון הקיימים במשרדים ובגופים הממלכתיים העוסקים בביטחון לאומי”

לא נאמר כאן אם “לתכנן” פירושו בכל סוגיות הביטחון הלאומי, דבר שהמל"ל עושה בסוגיות שהיא עוסקת בהן, או שמדובר בתפקיד של ‘המתכנן הלאומי לזמן הנוכחי ולזמן ארוך-הטווח בביטחון הלאומי’ – תפקיד שאילו מילאה היה מחייב גם להציע באורח מסודר את הערכת המצב הלאומית. תפקיד כזה אינו נכלל כיום בין תפקידי המל"ל.

“לעקוב ולעדכן אחר הפעילות ומימוש החלטות בנושא הביטחון הלאומי”

תפקיד כזה אינו מתבצע אלא בסוגיות שהמל"ל עוסקת בהם, כמו – לטווח הקצר – ההתנתקות, ולטווח הארוך – בעיות המגזר הערבי.

“לקיים קשרי תיאום ושיתוף פעולה עם גורמי ביטחון לאומי מקבילים במדינות נבחרות, בתיאום עם משרד החוץ ונציגויותיו ברחבי תבל, כמקובל”

בעניין זה המל"ל מגשימה את המטלה ואפשר לומר שצירוף הלוט"ר העניק לה היקפים גדולים מבעבר.

להשלמת התמונה כדאי למנות את התפקידים שהמל"ל אינה ממלאת, שהם חלק חשוב ממה שמטה מייעץ לקבלת החלטות בתחומי הביטחון הלאומי אמור לספק:

א. הכנה רצופה ושוטפת של כל דיוני הממשל בתחום הביטחון הלאומי; ייעוץ נאות לקראת קבלת כל החלטות, כדי לאפשר דיונים תכליתיים ומעמיקים ולמנוע “שליפה” של החלטות.

ב. אחריות על ניהול, פיקוח וליווי של ביצוע כל החלטות הנוגעות לתחום הביטחון הלאומי, כדי להבטיח ביצוע נאות ולנסות למנוע התעלמות או ביצוע רשלני של החלטות הממשל.

ג. הצגת הצפי, הדילמות להחלטה והכנת חלופות ראויות הנוגעות לביטחון הלאומי בכלל הדיונים הרלוונטיים בממשלה.

בנוסף ראוי להזכיר שני תפקודים חשובים לשיפור תהליכי קבלת החלטות, שאינם נמנים בהכרח עם תפקידי המל"ל, אך יש בהם לתרום לתהליך של יכולת הממשלה לקבל החלטות נבונות, בהישען על השינוי הנכון בתפקודי המל"ל ועל המתודה של ייעוץ בלשכה ודיווח אינטגרטיבי, אם יוחלט לממשם:

- דיווח קבוע ומסודר, בלתי תלוי, על הנעשה ברחבי הממשל, לשיפור הידע של ראש הממשלה והשרים (מטלה זו יכולה להתבצע גם על ידי מזכירות הממשלה).
- לספק לממשל מודיעין אינטגרטיבי, שישרת טוב יותר מהמקובל כיום את סוגיית האחריות למתן מודיעין והערכת מודיעין ברמה הלאומית. מדובר במתכונת שתמצה יותר טוב את המודיעין וההערכה הזורמים מכל קצווי קהיליית המודיעין.

הערכת תפקודה של המל"ל

בהשוואה לנעשה במדינות המתקנות, בישראל הממשל מוותר על שירותה של המל"ל כגוף מטה, לפחות בחלקו, ויש אומרים בחלקו הנכבד, של תהליך קבלת החלטות בנושאי הביטחון הלאומי. יש לכך ביטוי באספקטים שונים, אבל הפגיעה העיקרית היא באי-הכנתו כהלכה של סדר היום הביטחוני השוטף והבסיסי של הממשל, ובאיכות דיוניו והחלטותיו בתחום הביטחון הלאומי. המל"ל אינה שותפה ואינה מכינה לראש הממשלה את דיוניו בהיבטים שלא נקבעו במפורש שתכין בהם את המצע לדיון. חוג היועצים הקרוב לראש הממשלה, שראש המל"ל אינו נמנה עמו, (נכון ליולי 2006) שותף לקבלת החלטות יום-יום ותורם להן יותר מהמל"ל.

את הבעיות בהפעלת המל"ל ובפעולתה יש לתלות בגורמים פונקציונליים ובגורמים מהותיים. בין הגורמים הפונקציונליים נחזור ונציין כי מלבד היותה של המל"ל יחידת סמך ולא חלק אורגני מלשכת ראש הממשלה, היא עדיין ממוקמת במתקן הנמצא במרחק שעת נסיעה ממשדד ראש הממשלה, ולראש המל"ל לא היה משרד בלשכת ראש הממשלה.

לכאורה אין במצב זה כדי לגרוע מיכולתה של המועצה לספק מענה לצורכי תהליך קבלת החלטות בסוגיות הביטחון הלאומי. אך גם אם "לכאורה", הרי בפועל יש בו ממד מהותי. המועצה אינה מעורבת, כאמור, במכלול הסוגיות הקשורות בביטחון הלאומי אלא בנושאים מוגדרים בלבד ור' מל"ל אינו היועץ, יום יום, בתחומי הביטחון הלאומי. היחידה אינה עוסקת בדיווח אינטגרטיבי יום-יומי שוטף ללשכת ראש הממשלה או לגורמים אחרים בנושאים שבתחום עיסוקיה, ואת האינטגרציה שהיא יוצרת מעבודתה עם כל הגופים הרלוונטיים היא מגבילה לנושאים שנקבעו לה בתוכנית עבודתה. יתר על כן, היחידה אינה מכסה את מכלול התחומים שהוזכרו לעיל בהחלטת הממשלה, ושהיא מופקדת עליהם בהגדרה, וכתוצאה מכך יש כפילויות, מצד אחד, ופערים בכיסוי, מצד שני.

אחד הפערים המהותיים הוא העיסוק בהערכת מצב שנתית. המועצה לביטחון לאומי בישראל הכינה בעבר, ביוזמתה שלה, הערכת מצב שנתית, והיא מנסה להמשיך בכך. יש החולקים על כך שהכנת הערכת המצב היא מתפקידה, אך על אף קשיים בגיבוש ההערכה מה שנעשה עד היום מניח את הדעת כעבודה ראויה. מה שאינו מניח את הדעת הוא העובדה שההערכה הראשונה לא נדונה כלל סביב שולחן הממשלה. הרעיון שבבסיס מתן הערכה כזאת הוא שיש להביא את מצב האומה לדיון מעמיק בממשלה, רצוי שנתי (לחילופין – רב-שנתי), ושבמסגרת דיון זה תניח הממשלה את היסודות לתכנון כיווני ההתפתחות לעתיד הקרוב והרחוק.

ההתייחסות הבעייתית להערכת המצב השנתית של המל"ל ולמל"ל בכלל, והבעיות הפונקציונליות והמהותיות הקשורות בפעילותה, מעוררים את סוגיית המעמד החוקתי של גוף המטה בתחום הביטחון הלאומי. במקום להסתפק בהחלטת ממשלה בלבד, מן הראוי לעגן בחוק את מעמדה של המל"ל ואת עבודתה כגוף סטטוטורי במבנה השלטון. כלומר, לקבוע בחוק את מקומה של המל"ל במבנה תהליכי קבלת ההחלטות של הממשל ואת מעמדו ו/או את משך כהונתו של היועץ לביטחון לאומי.

פרק שלישי

חלופות למבנה המל"ל ותפקודו

השאלות המתבקשות בהקשר למצב המל"ל בישראל נוגעות לא רק להגדרת ייעודה. מקדים אותן הצורך בתשובה על השאלה איזה אופי ומבנה של מערכת ייעוץ, עיבוד חומר, ניתוח ודיווחו דרוש לדרג הממשל בישראל לשם שיפור תהליך קבלת ההחלטות, ובאילו סוגיות? בעניין זה קיימת תלות ישירה בין ייעודו של מבנה כזה ובין מעמדו הארגוני.

בתפיסה שונה מזו המקובלת כיום יש עוד שתי חלופות עיקריות לתפעולה של מערכת ייעוץ כזאת – של מבנה ומתן השירות שיספק את הצורך בתמיכה מחקרית ובהכנה ראויה לתהליכי קבלת ההחלטות. כל שלוש החלופות שיוצגו בפרק זה יהיו במתכונת של מטה מסייע לראש הממשלה, לוועדת השרים לענייני ביטחון, ולממשלה, ובכל מתכונת ראוי והגיוני שהגוף יוגדר כ"מטה מסייע לתהליכי קבלת החלטות בביטחון לאומי". אפשר להעניק לו גם כותרת אחרת, ובלבד שיובן מתוכנה, כי אין מדובר במועצה לאומית העוסקת בקבלת ההחלטות עצמן, אלא במטה מסייע לקבלת ההחלטות. יצוין גם שבכל שלוש החלופות המטה הוא גם הגורם המרכזי להכנת דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון והממשלה, מעבר למה שמקובל כיום, ולו מתוקף היותו של ראש הממשלה ראשן של הוועדה והממשלה.

שתי שאלות המשיקות לסוגיה המרכזית בעבודה זו, אך אינן חלק אינטגרלי ממנה, חייבות באיזכור. השאלה הראשונה היא האם יש להטיל על המל"ל לנהל את המרכז הלאומי לניהול משברים, ("חדר המלחמה", "חדר לניהול לאומי"). נחיצותו של גוף כזה כבר נבדקה, וידועות דוגמאות של עבודה במתכונת כזאת במדינות אחרות. השאלה השנייה נוגעת לאופן בו יאורגן, ויתפקד הגוף האחראי לדיווח השוטף על הנעשה במשרדי הממשלה, בכל תחומי עיסוקה. האם גוף כזה, כאשר יוקם, יהיה נתון לאחריותה של המל"ל, או שראוי לו שיהיה כפוף למזכירות הממשלה.

שאלות אלה לא נדונות בעבודה זו וכל החלטה באשר לפתרונן אינה משפיעה על החלופות שיוצגו להלן באשר למבנה המל"ל ותפקודו. אולם מן ההכרח להזכירן בשל היותן חלק מפתרון כולל ומקיף המייעל ומשכלל את ניהול ענייני המדינה וקבלת ההחלטות של מנהיגיה.

שלוש החלופות המוצגות כאן מציעות מענה הן למבנה של ה"מועצה לביטחון לאומי" – או כל שם אחר שינתן לה – והן למיקומה ולתפקידיה. חלופות אלה מביאות בחשבון גם את מה שהוקם ותיפקד כמל"ל, עד כה.

החלופה הראשונה

המל"ל תהיה מטה במשרד ראש הממשלה, גוף העוסק באורח יום-יומי בצורכי ראש הממשלה לייעוץ בקבלת החלטות. בראשו יעמוד אחד מיועצי ראש הממשלה בלשכה, ולא יועץ מיוחד לביטחון לאומי (לדוגמה, תפקידו של אלוף [מיל'] דני יתום – שהיה ממונה בלשכת ראש הממשלה ברק על התחום המדיני-ביטחוני – יכול היה לשמש מודל מתאים, אילו הפעיל את המל"ל כמטה עזר לליווי התחום הזה). אפשר להכפיף גוף כזה גם למזכיר הצבאי (מזכ"צ), ליועץ המדיני, או לראש הלשכה, אם אחד מאלה ממונה על התחום המדיני-ביטחוני. יש אפשרות לבנות אותו גם בשניים או שלושה צוותים לפי צורכי הייעוץ והפיקוח של הלשכה. למשל, צוות אחד כפוף ליועץ לביטחון לאומי או ליועץ המדיני או לראש הלשכה, צוות שני כפוף ליועץ חברתי-כלכלי, וצוות שלישי כפוף למזכיר הממשלה ועוסק בסיוע להכנה רציפה של דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון ודיוני הממשלה, בהסתמך על עבודת הצוותים האחרים ועל הנחיות ראש הממשלה. צוות זה יעסוק גם בפיקוח על היישום והביצוע של החלטות והסיכומים שהתקבלו.

באופציה זו החומר הדרוש לצוותים למילוי תפקידם זורם ממקורות חוץ ומועבר בין צוות למשנהו. המתודה של עבודת המטה ותוכנית עבודתו נקבעות לפי החלטת ראש הממשלה, בתיאום עם ראשי הצוותים.

ארגון נכון של העבודה בצוותים, כך שתינתן תשובה לצורכי הדיון וההחלטה בכל העניינים הלאומיים, הן השוטפים והן היסודיים, הוא אפשרי ורצוי (בנשיאותו של קלינטון בארצות-הברית פעלו, למשל, שתי מועצות – האחת לביטחון לאומי והשנייה לביטחון כלכלי – ונטען כי השלימו זו את זו יפה בהתמודדות עם בעיות האסטרטגיה בעידן הכניסה לגלובליזציה).

היתרונות:

א. העבודה הבלתי אמצעית והצמודה עם ראש הממשלה ולשכתו מאפשרת, תיאורטית, הכנה יום-יומית ראויה של הדיון, והחלטה בכל הסוגיות העולות על הפרק בהנהלת יועץ קרוב.

ב. פריסה טובה יותר על פני מרחב העניינים שהממשלה על משרדיה וסוכנויותיה עוסקות, או צריכה לעסוק, בהם.

החסרונות:

א. צורת עבודה זו מקשה על העיון בחשוב שמעבר לדחוף, ודרושה שיטת עבודה משוכללת כדי להבטיח גם את זה וגם את זה.

ב. פיזור במשרד, בניגוד לריכוז כמועצה אחת בקרבת הלשכה בראשות יועץ מקצועי, עלול לפגוע ברמת העבודה שניתן להבטיחה כאשר יד אחת מנהלת מקרוב, מדריכה וקובעת סטנדרטים.

באפשרות הזאת תפקידיהם של היועצים יישארו, ביסודם, במתכונת הנהוגה כיום, אלא אם כן יכהן ראש המל"ל בלשכה, ותידרש היערכות מחודשת של התפקידים במחנה היועצים.

החלופה השנייה

ראש המל"ל יהיה הדמות המרכזית בלשכת ראש הממשלה בענייני הביטחון הלאומי ועבוד בצמידות לראש הממשלה בעניינים השוטפים וגם בעניינים ארוכי הטווח. לכן על משרת היועץ להיות "משרת אמן". תחתיו יפעל ראש מטה, שינהל את עבודת המטה ישירות לפי הנחיות ראש המל"ל ויעניק יעילות לעבודת ההכנה השוטפת וההכנה הבסיסית בכל סוגיות הביטחון הלאומי. המטה יהיה מחלקה בלשכה או במשרד ראש הממשלה, אך **תמיד קרוב ללשכה**. המטה יכין את החומר הדרוש לניהולם כהלכה של דיוני ראש הממשלה, ועדת השרים והממשלה.

הסוגיה הנתונה בוויכוח היא האם ענייני הביטחון הלאומי כוללים, במבט רחב, גם את ענייני הכלכלה, החברה, ההתיישבות, החינוך, הטכנולוגיה, העם היהודי וכו'. הכרעה בעניין זה תקבע באורח טבעי גם את הרכב המטה וארגונו, ואת יעילותו ותוצרתו. אם יוחלט בכיוון המרחיב, תפקידה של המל"ל יהיה תכלול של כל החומר המגיע מהגורמים השונים בממשל והכנתו בכל הנושאים הלאומיים.

גישה זו זוכה לביקורת, לפעמים חריפה, מצד אלה המערערים על תפיסת הפריסה הרחבה. הללו גורסים כי "מישמש" של כל הבעיות הלאומיות הנמצא במסגרת טיפולו של מטה מסייע לקבלת החלטות בביטחון הלאומי, ירחיק אותו מתפקידו הסגולי המוגדר ויחזירו למצב הנוכחי. לטענתם, על המטה הדרוש לתרום בעלת משמעות אופרטיבית לעיסוק היום-יומי בסוגיות הביטחון הלאומי וכן בסוגיות המשפיעות על מדיניות החוץ והביטחון לטווח הקצר והארוך. בתפיסה זו המטה יפעל באפקטיביות גדולה יותר, ואני תומך בה.

באפשרות זאת משתנים תפקידי היועצים. היועץ המדיני יעסוק בקשרים עם הכנסת, עם המפלגות, עם ראשי הגופים האחרים במדינה ועם האישים שראש הממשלה מעוניין לפגוש או עומד לפגוש. היועץ המדיני לא יעסוק בהכנת הערכות מדיניות. היועץ הכלכלי-חברתי יתמקד באותו אופן בתחומו.

המזכיר הצבאי יעסוק בתפקידו כמשתתף מטעם ראש הממשלה בישיבות המטה הכללי וישיבות רלוונטיות אחרות בצבא, וכן הוא יעסוק בקשרים ובתיאום סדר היום של ראש הממשלה באשר לקשריו עם הצבא ומערכת הביטחון. הוא יהיה מופקד גם על דיווח מבצעי ואחר ממערכת הביטחון, והוא ועוזרו למודיעין יעדכנו את ראש הממשלה גם במידע הרגיש. המזכיר הצבאי לא יעסוק בהכנת הערכות בתחום הביטחון הלאומי ובארגון דיוני הערכה בניגוד למה שתיאר המזכיר הצבאי, האלוף יואב גלנט.¹⁵ אין שום מניעה שהיועץ המדיני והמזכיר הצבאי יימנו עם סגל המל"ל, ויש בכך אף תרומה חשובה לתהליכי עבודת המל"ל.

היועץ לביטחון לאומי, המשנה וסגניו של היועץ יהיו מינויים של ראש הממשלה לפי צרכיו – "משרות אמון".

היתרונות:

א. מתן שירות ישיר ורצוף לראש הממשלה באמצעות היועץ לביטחון לאומי, שמעצם עבודתו ללא חציצה בלשכת ראש הממשלה, יוכל לתפקד כהלכה, תוך הישענות על המטה שיפעל לצדו, הן בתחום אספקת הנתונים והמידע והן בהעלאת מחשבות על משמעות המידע. בקיאותו של היועץ בנעשה בלשכה ובמה שעל הפרק אצל ראש הממשלה, ועדת השרים והממשלה על בסיס יום-יומי, תאפשר מיקוד נכון יותר בעבודת המטה, הן לפי הנחיות והן לפי שיטת עבודה וסטנדרטים הנדרשים מניהול מרכזי מובהק.

ב. לפי הנחיית היועץ יהיה המטה מסוגל לענות, אפילו בתוך זמן קצר, לנדרש יום-יום וגם לבדוק שאלות כבדות יותר בזמן ובמרחב. מובן אפוא מדוע דרוש למטה הזה סגן או משנה, שינהל בפועל את העבודה לפי הנחיות היועץ לביטחון לאומי, הנגזרות מצורכי ראש הממשלה.

ג. למטה כזה גם יכולת טובה ללוות את ביצוע החלטות ראש הממשלה והממשלה, לפי הנחיות ראש הממשלה.

חסרונות:

א. קושי להתפרס על פני כל הנדרש במסגרת המכלול הלאומי של תחומי הממשל – **אם נוקטים את התפיסה המרחיבה**, המתייחסת כמעט לכל שטחי הממשל כרלוונטיות לשאלות הביטחון הלאומי; הכבדה על העבודה הנובעת מהכמות ומהמגוון של החומר הדרוש להכנה נאותה של הדיונים בדרג ראש הממשלה והממשלה; מבנה ארגוני כבד יותר ומסורבל יותר. לפיכך מסקנתי היא שהתפיסה **המצמצמת** יעילה יותר והיא אכן האפשרות העדיפה בעבודת המטה המסייע. כלומר, עליו לעסוק באסטרטגיה המדינית-ביטחונית בלבד.

ב. סוגיית הדיווח המודיעיני האינטגרטיבי לממשל לא תמצא את פתרונה, אלא אם יוקם לשם כך גוף נפרד בלשכה.

החלופה השלישית

צורת העבודה של המל"ל תישאר ביסודה זהה לזו הנהוגה כיום. פירוש הדבר שהמל"ל נשארת "יחידת סמך" לענייני מדיניות ואסטרטגיה במשרד ראש הממשלה. גם מיקומה יכול להישאר במתקן שהיא פועלת בו כיום, לא צמוד פיזית למשרד ראש הממשלה. היחידה לומדת, מנתחת ומציעה מדיניות והחלטות בשאלות שראש הממשלה מציג לה כגוף חיצוני ללשכה. במתכונת עבודה זו ובהגדרה הזאת, סביר שלא כל סוגיות הביטחון הלאומי על היבטיו השונים יובאו לטיפול המל"ל אלא רק הסוגיות שראש הממשלה בחר בהן בין אם מתוך דאגותיו ובין אם הוצעו לו על ידי מל"ל כבעלות חשיבות.

באפשרות זו היועץ איננו בהכרח "משרת אמון", אלא הוא, כאמור, ראש יחידת סמך במשרד ראש הממשלה כמשרה ממשלתית תקנית.

היתרונות:

א. אף שיש בה רק מענה חלקי לצורך בעבודת מטה מלאה לממשל, היא מאפשרת את מרחב הנשימה הדרוש להכנה יסודית של הסוגיות שעל הפרק ולאיתור סוגיות שחשיבותן תקבל ביטוי בעתיד. במבנה ובאיוש הנכונים המל"ל הוציאה, ומוציאה, כהלכה עבודות בעלות חשיבות (ר' נספח א'), אמנם בהסכמה עם ראש הממשלה ובכל זאת יותר לפי ההשקפה והאינטואיציה של ראש המל"ל ואנשיו ועל דעתם.

ב. במתכונת הזאת ניתנת יכולת של ליווי לסוגיות ולפרויקטים מלידתם ועד השלמתם.

ג. מדי פעם מתאפשרת הכנת הערכת מצב לאומית בהיבט רחב כדי לאפשר לממשלה דיון יסודי ב"מצב האומה" ובדרוש לעתיד. לטענת המתנגדים, אין זה כלל מתפקידה של המל"ל, ותהיה בכך משום הרחבה מזיקה של תפקידה. אם בכל זאת יוחלט שהיא עוסקת בנושא, מבנה וארגון נכונים יוכלו לתת את התשובה המתאימה, כאן וגם במודלים האחרים.

החסרונות:

א. הניתוק מבעיות היום-יום של הלשכה ומסוגיות הנוגעות לביטחון הלאומי. במל"ל ובמוקדי השפעה אחרים רווחת תחושה של מחדל באשר לרלוונטיות של עבודת המועצה – גורל תוצרתה תלוי בקשב ספוראדי שמגלה ראש הממשלה ממרחק.

ב. ההכבדה בעיקרון ובפועל, שניכרה בכניסה לסדר היום של דיוני הממשלה וללשכתו של ראש הממשלה, גם בסוגיות שמוסכם, כי המועצה מטפלת בהן.

ג. מתכונת תפקידי היועצים והמזכיר הצבאי נותרת כפי שהיא.

החלופה המועדפת

להתמודדות נכונה ובניית תהליך משופר של קבלת ההחלטות בממשל, מתאימה, לדעתי, "האפשרות השנייה", שבה היועץ ומטהו משרתים את ראש הממשלה יום-יום. מרכיביו העיקריים של מודל זה הם:

- המטה שיוקם יהיה חלק מובנה מלשכת ראש הממשלה וישוכן במסגרתה או בצמוד לה.
- ראש המטה יהיה היועץ הראשי בלשכה והמלווה את ראש הממשלה בענייני הביטחון הלאומי וימונה ב"משרת אמון" לפי בחירתו של ראש הממשלה.
- המטה יהיה צמוד ישירות ליועץ וכפוף לו, וישרת את כל תהליכי קבלת ההחלטות בביטחון הלאומי, הן בעיות שוטפות והן חשיבה לטווחים עתידיים.
- פריסת המטה וארגונו בלשכה ובמשרד יהיו כפופים לצרכים ולהתאמה לפי הנחיית ראש הממשלה. לדעתי, ראוי שיהיו בו בקביעות האגפים הבאים: מדיניות חוץ וביטחון, בעיות כלכלת הביטחון, בעיות הבריאות והחברה הנוגעות בביטחון הלאומי, ומלחמה בטרור. כל השאר יתווסף לפי הצורך, ומהדוגמה של המל"ל הנוכחית ראוי ללמוד.
- המטה יארגן בתוכו צוות שיעסוק בהכנה רצופה של דיוני הממשל בנושאי הביטחון הלאומי. הצוות גם יפקח על ביצוע החלטות הממשלה בנושאים הקשורים לביטחון הלאומי ולמדיניות הביטחון. אם מזכירות הממשלה אינה עושה זאת, ידאג צוות זה לדיווח שוטף ולעדכון נתונים והתרחשויות מרחבי הממשל, הדרושים לידוע ראש הממשלה והשרים.
- בהיותו צמוד לראש הממשלה, ר' המטה גם ישתתף במגעי החוץ הנוגעים לסוגיות הביטחון.
- המטה יקבל שם הולם יותר מ"מועצה לביטחון לאומי" (מל"ל), שיש בו הטעיה, וייקרא, למשל, "מטה מסייע לתהליכי קבלת החלטות בביטחון לאומי"

אפשרות זו עניינית יותר, ישימה יותר ומספקת מענה טוב יותר לצורכי שיפור תהליכי קבלת ההחלטות בממשל. בכל מקרה היא עדיפה על האפשרות הראשונה, שלפיה המל"ל אמנם תשולב בלשכה, אך תהיה כפופה ליועצים השונים או לראש הלשכה. אף שיש באפשרות הראשונה התקדמות מסוימת, מפני שהיועצים יקבלו ייעוץ והכנה טובים יותר, בכל זאת ייווצר סרבול בלתי נחוץ, בגלל החציצה בין ראש המל"ל לראש הממשלה, ולא תמצא את פתרונה הבעיה העיקרית של ריכוז אינטגרטיבי בסוגיות הביטחון, המדיניות, כלכלת הביטחון

ובעיות הנוגעות לעוצמה הלאומית תחת גג אחד. סביר להניח שהתוצאה תהיה כפילויות, מצד אחד, וסוגיות שייפלו "בין הכיסאות", מצד שני. "האפשרות השנייה" – של מטה מייעץ בלשכה – עדיפה גם על המצב כיום, שהוצג כ"אפשרות השלישית", בגלל הנימוקים שהצגנו, המצביעים על המחדלים בעבודה לפי מודל זה.

בכל מקרה, עבודה פורייה ושלמה על פי "האפשרות השנייה", ראוי שתכלול צוות קטן לחשיבה עתידית, לטווח הקרוב ולטווח הרחוק, שיציע מבט מרחיק לכת יותר, אל מעבר לדחוף, ושהמל"ל תעסוק בו מתוקף מבנה העבודה החדש. רצוי שיוטל על הצוות להכין סיכום של הערכת מצב שנתית לשם העמקת דיוני הממשלה ולדיווח של ראש הממשלה, לנבחרי הציבור ולציבור כולו, על מצב הביטחון הלאומי. זה יכול להתקיים כנוהג או בעקבות חקיקה, ותועלתו להידברות השלטון עם הציבור ונבחריו גדולה.

המטה יהיה מורכב הן מגרעין קבוע של מומחים והן מנציגים מצטיינים של הסוכנויות ומשרדי הממשלה, ויעבדו בו גם אישים בלתי-תלויים מהאקדמיה ומומחים מהתחומים שהמל"ל עוסקת בהם. רצוי שנציגי הסוכנויות והמשרדים ישרתו בו ברוטציה, ומוטב שייבחרו במכרזים. ברירה זו טובה אם הקשר אל הארגונים חשוב יותר מאי-תלותם של המכהנים במל"ל. כן אפשר לנקוט שיטה מעורבת ולגייס גם עובדים בעלי כישורים מכלל הציבור, המקצועות ומאגרי הידע. שיטה כזאת תעצים את המומחיות ואת האי-תלות, ואפשר לחזקה באמצעות מכרזים למשרות השונות במל"ל, שיבטיחו מיון אופטימלי. בכל הרכב שהוא יישארו מינויי היועץ, משנהו וסגניו בידי ראש הממשלה כ"משרות אמן".

תיאורטית, כמובן, עדיפה השיטה של מומחים חפים מתלות. אלא שבמציאות הישראלית אין די בתיאוריה ולכן הגיוני שיתקבלו לעבודה במל"ל גם נציגים מוכשרים מהגופים הממשלתיים ומהסוכנויות, לפחות גמלאיהם המצטיינים. בכל מקרה הגיוני ומציאותי שבמרכז ארגונה של המל"ל תעמוד הנהגה קבועה יותר של ראשי יחידות ואנשי מקצוע בכירים, שעבודתם כצוות תאפשר למועצה לממש את היתרונות של אינטגרטיביות ושל המשכיות.

במבנה כזה של הלשכה יהיו היועצים (היועץ המדיני, ראש הלשכה, המזכיר הצבאי ומזכיר הממשלה) מופקדים על ניהול סדר היום ותיאום המגעים של ראש הממשלה בתחומים שהם אמונים עליהם, והם ידאגו לייצוגו של ראש הממשלה בנושאים ובתחומים הללו (הצבא ומערכת הביטחון; ניהול המגעים עם הכנסת, המפלגות ואישים פוליטיים; קשר עם משרדי הממשלה; סדר היום של הלשכה). ליועצים לא תהיה אחריות בתחום הכנת החומר הדרוש לדיונים המיועדים לקבלת ההחלטות השוטפות והיסודיות בביטחון הלאומי, אך הם יוכלו כמובן לסייע בהכנת החומר והדיונים במל"ל, אם כחברים בה ואם כנספחים אליה. האחריות בתחום זה תהיה כולה של היועץ לביטחון ושל המטה המשרת אותו.

חשוב לציין כי כל אחת משלוש החלופות המוצעות כאן אינה מייתרת את הצורך בקשר ישיר בין ראש הממשלה לראשי שירותי המודיעין. בניגוד לטענות הנשמעות בהקשר זה, אני סבור, כי אין שום סיבה – מעשית או עקרונית – שייפגע הקשר האינטימי של ראש הממשלה עם אישים אלה, בשל חשיבותו. הדבר תלוי, כמובן, במתכונת העבודה שיעצב לעצמו ראש הממשלה. היערכות נכונה יותר של המל"ל לא אמורה להפריע לקשרים מיוחדים אלה.

סוגיית המודיעין

איך יאורגן התפקיד של מתן ההערכות בתחום המודיעין לדרג ראש הממשלה והממשלה? הסוגיה הזאת הטרידה דורות של מנהיגים, הוגים ומתקנים. נדרשו לה כמה ועדות במהלך 40 השנים האחרונות – ועדת ידן-שרף ב-1963, ועדת אגרנט ב-1974, ועדת זמיר ב-1974, ועדת יריב ב-1986, מבקר המדינה, ועדת ביקורת המדינה של הכנסת, ועוד. לאחרונה עסקה בסוגיה הזאת ועדה מיוחדת של ועדת החוץ והביטחון – ועדה "לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק" שהציעה את סיכומיה.¹⁶ כיום הדיווח המודיעיני השוטף וכן הדיווח העתי אינם במתכונת של דיווח אינטגרטיבי, וכל ארגון מופיע ישירות, ובנפרד, בפני דרג מקבלי ההחלטות, המשמש שופט ומחליט, ללא הכנה מסודרת.

ברור שדיווח יום-יומי אינטגרטיבי ומתן הערכות וניתוחים אינטגרטיביים מחייב הקמת צוות מקצועי קבוע להערכת מודיעין לאומית (המטה למודיעין). צוות כזה יכול, תיאורטית, להיות חלק ממבנה הצוותים במל"ל, או כפוף לוועדת השרים לענייני ביטחון, או לוועדת ראשי השירותים (ור"ש) או במסגרת משרד ראש הממשלה ובלבד שיעצב מתודת עבודה נאותה בינו ובין גופי המודיעין וסוכנויותיו.

הצוות ינוהל בידי מזכיר/יועץ לענייני מודיעין (כפי שהציעו ועדת אגרנט ב-1974 וועדת החקירה של הכנסת ב-2004) – אישיות מודיעינית, צבאית או אזרחית, בעלת עמדה וניסיון, בעלת יכולת בלתי-תלויה בגורמי השפעה ובעלי אינטרסים.

הצוות למודיעין יהיה ממונה על הכנת הדיווח המודיעיני היומי והעתי, ויכין לממשל את הערכות המודיעין בהסתמך על החומר משירותי המודיעין ולצורך סיכום בהיר של הנתונים, של חילוקי הדעות והדילמות העולות מכלל החומר. ניסיון של מדינות העולם מלמד כי צוותי הערכת המודיעין הלאומית הם **גופים עצמאיים** במסגרת ארגון-העל של מרכז השלטון. זה הפתרון המיטבי, ואין סיבה שלא ליישמו גם בישראל.

סיכום

את האתגר העומד לפתחה של המל"ל אפשר לתאר על פי הגדרותיה שלה: מצד אחד, לשמור על מעורבותה בבעיות היום-יום, כדי לשמור על הרלוונטיות שלה ועל תרומתה כמטה מכין לעניינים השוטפים; ומצד שני, לשמור על היכולת להתפנות לזיהוי המגמות ארוכות הטווח, כדי להשפיע על מדיניות הממשלה מבעוד מועד, לפני שהמגמה נהפכת לאירוע דחוף.

המל"ל עצמה, שסיכמה את התמודדותה עם אתגר זה, מציינת כמה הישגים חשובים: המל"ל מובילה כמה עבודות בעלות חשיבות לאומית; ראש המל"ל משתתף בדיונים המרכזיים שמקיים ראש הממשלה; המל"ל מקיימת מטעם ראש הממשלה מפגשים עם גורמים בין-לאומיים שונים. לעומת זאת, המל"ל אינה עוסקת באינטגרציה בנושאי המדיניות; היא אינה עוסקת בייעוץ שוטף לראש הממשלה בנושאי מדיניות ואסטרטגיה; ראש המל"ל לא היה יועץ קרוב לראש הממשלה ולא השתתף בדיונים בלשכת ראש הממשלה (אלא לעתים, כשהוזמן); תפקידה של המל"ל כגוף המביא את סיכום הדילמות, מציג חלופות להחלטה, מתבצע באופן חלקי, משום שלא התמסד כשיטת עבודה בממשל.

אין להחיל ביקורת זו על ערכיותה של העבודה הנעשית במל"ל, שהיא גבוהה בדרך כלל. אבל ברור שלשם תיקון מחדלים של שני דורות בתחום זה, דרוש וגם אפשרי שיפור נוסף בתהליכי קבלת החלטות בצמרת השלטון בישראל. תהא אשר תהא הסיבה לפיגור, לא ראוי לה למדינת ישראל שתמצא עצמה בפיגור כזה. בשעה שצבר הבעיות המציקות ומצפות לפתרון גדול כל כך, ודאי שתהליך קבלת החלטות שאינו שלם גם אינו סביר. רוב הבעיות של ישראל הן בתחום הביטחון הלאומי ואסטרטגיית הביטחון, ולכן חיוני השיפור בטיפול בהן וביכולת של קבלת החלטות מושכלת.

את השיפור הדרוש אפשר לקדם באמצעות הקמת מטה מייעץ לקבלת החלטות בתחום הביטחון הלאומי, על פי המתכונת המוצעת בעבודה זו כ"אפשרות שנייה", ולעגן את מעמדה בחוק. העיקרון המוביל בהצעה זו הוא שהייעץ לביטחון לאומי הוא היועץ הקבוע והעיקרי בלשכת ראש הממשלה בנושאי הביטחון הלאומי ומלווה את מהלכיו מתוך תפקידו זה. המבנה הדרוש לכך מפורט בתיאור אפשרות זו וגם הנגזרות ממנו.

אם תפעל במשרד ראש הממשלה גם "מועצה כלכלית-חברתית" שתסכם באופן אינטגרטיבי את ניתוח הנתונים והדילמות להחלטה בתחום זה, תהיה בזה תרומה והשלמה חשובה למבנה

העבודה הדרושה בממשלה בנוסף לעבודת ה"מטה המייעץ לביטחון לאומי". בארצות-הברית – כפי שהוסבר לעיל – נקבעו מוסדות המל"ל ושיטת הפעלתם בחוק. מצב זה יוצר מטבע הדברים תחושה, ומסורת, שתהליכי העבודה בצמרת קבלת ההחלטות מתקיימים כהלכה. גם בבריטניה, בממשל הקבינטי, יש מסורת חוקית לקיום המבנה המפוצל של "משרד הממשלה", שבמסגרתו פועלות המזכירות לענייני חוץ וביטחון, שבהן ענייננו, אך גם אלה של ענייני פנים ומודיעין, והמבנה הזה פועל כהלכה.

הסדרת החקיקה

כדי לבסס את מעמד המטה המייעץ בישראל ראוי לקבוע בחקיקה חדשה את מקומו ומעמדו. אליה וקוץ בה. חקיקה שתעסוק רק בהגדרות כלליות של הצורך תהיה חסרת ערך של ממש. חשיבות רבה נודעת לא רק לעצם חקיקת חוק חדש, שתיקבע בו הקמת "מטה ייעוץ בתחום הביטחון הלאומי במשרד ראש הממשלה" (אם כך הוא ייקרא), אלא שייקבעו בו גם פעולות המטה ושיטת עבודתו, וכן תפקידו, מעמדו בלשכת ראש הממשלה ומשך כהונתו של ראש המטה. לא פחות חשוב – שייקבע בחוק מעמדו של המטה בהיררכיה של הממשל. חשוב שמבנהו יישאר גמיש, לפי צרכי קבלת ההחלטות של ראש הממשלה וועדת שרים לענייני ביטחון, אם כי ראוי שהאגפים העיקריים המכסים את הקבוע בנושאי הביטחון יהיו מתוקננים.

מבנה גמיש כזה פועל בארצות-הברית, והוא משתנה עם כניסתו של כל נשיא לבית הלבן. יש לתפיסה זו גם בסיס בחקיקה. בספרו החדש על המל"ל בארצות-הברית מסביר דייוויד רותקופף את המושג "at his pleasure", המתייחס לרצונו של הנשיא בכל הקשור למינויים במל"ל ומבנהו, וקובע כי מבנה המל"ל נועד לסייע לנשיא בתהליכי קבלת ההחלטות ובחירותיו האישיות נעשות לפי צרכיו.¹⁷

בהקשר הישראלי חשוב שבמקום יחידת סמך ייקבע בחוק כי מדובר ביחידת מטה בתוך לשכת ראש הממשלה או בצמוד לה. ראוי במיוחד שתפקיד ראש המטה ייקבע כמשרת אמון לפי בחירתו של ראש הממשלה. יש גם לשקול שהסגן/המשנה ליועץ ואולי אף ראשי היחידות יקבלו מעמד בחוק, כדי שלא יהיה ספק כי תפקיד המטה ומבנהו נועדו לסייע לראש הממשלה ולוועדת שרים לענייני ביטחון בתהליכי קבלת ההחלטות לפי צרכיו וצורכי הממשל וכי כך רואה זאת הכנסת. יש מקום לקביעה בחקיקה כי המטה יגיש לראש הממשלה ולממשלה הערכת מצב לאומית, רצוי שנתית, כבסיס לדיוניה האסטרטגיים של הממשלה יעוגן וימוסד הנהגה החשובה שראש הממשלה ימסור לעם דו"ח על מצב הביטחון והמדיניות במועדים מוגדרים. ובנוסף חשוב להקפיד שכל מה שייקבע או יחוקק לא יפריע לקשרים הישירים של ראש הממשלה והממשל עם ראשי השירותים והסוכנויות.

אם דבר מכל המומלץ כאן לא יתקבל וימשכו המחדלים בתהליכי קבלת ההחלטות, ובייחוד בתחום הביטחון הלאומי, יש להצביע על האחראים לכך. אחריות זו רובצת, בראש וראשונה, לפתחם של ראשי הממשלה, שבידיהם הכוח האמיתי לחולל את השינוי בתהליכי קבלת החלטות בממשל. זו גם אחריותה של הכנסת לקבוע איך ראוי שהממשל יעבוד.

ראשי ממשלה כבר הוכיחו יותר מפעם אחת את יכולתם להחליט, ואחד מהם אפילו החליט להקים מל"ל. אבל להשלים את המלאכה ולהפוך את המל"ל, או נכון יותר את "המטה המייעץ לקבלת החלטות בתחום הביטחון הלאומי", למכשיר עזר מרכזי בלשכה – לא השכילו, או לא רצו לעשות. בכך הותירו מחדל חמור ביכולתו של הממשל לקבל החלטות נבונות. אם לא יתוקן מחדל זה, אנו צפויים לטעויות חוזרות בקבלת ההחלטות.

אם הממשל החדש (ממשלת אולמרט, מאי 2006) יעשה ברצינות לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות ובייחוד בנושאי הביטחון הלאומי, תהיה זאת התפתחות מהותית בשכלול עבודתו ויכולתו לנהל מדיניות נבונה. הזמן כיום מתאים, ואולי יותר מתמיד, לשינוי כזה.

הערות

1. יהודה בן-מאיר, **קבלת החלטות בסוגיות הביטחון הלאומי: היבט ישראלי**, תל אביב, הוצאת הקיבוץ המאוחד ומרכז יפה, אוניברסיטת ת"א, 1987, עמ' 85. דברים דומים עולים ממסמכי המל"ל 2004-2005 (תיקים 3989, חומר הכנה ליום-עיון 2004, חומר לסקירה לוועדת חוץ וביטחון).
2. יחזקאל דרור, **"לחזק את המועצה לביטחון לאומי: רק גוף אחד בישראל יכול לספק את הראייה האסטרטגית הדרושה"**, הארץ, 30 בספטמבר 2002.
3. ארי שביט, **איילנד: ההתנתקות – החמצה היסטורית, ההתכנסות לא תביא ליציבות**, הארץ, 4 ביוני 2006. (להלן: ארי שביט)
4. שלמה גזית, **מהלכים לקראת מלחמת יום הכיפורים**, בתוך: "יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל – על רקע עימותים צבאיים", רם ארז, עורך, מזכר 82, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, 2006, עמ' 38-39.
5. אריה נאור, **מלחמת לבנון: מתכנית רחבה למצומצמת ובחזרה**, בתוך: "יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי – על רקע עימותים צבאיים", רם ארז, עורך, מזכר 82, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, 2006, עמ' 46-47.
6. ארי שביט.
7. ראה רשימת מרואיינים בעמ' 50.
8. Carnes Lord, NSC reform for the post-cold war era, *Orbis*, Vol. 44, Issue 3, Summer 2000, pp 433-450.
9. NSPD1, Organization of the National Security Council System, The first in a series of National Security Presidential Directives, The White House, President G. W. Bush, *History of the National Security Council, 1947-1997*.
10. עוזי ארד, **מטה לביטחון לאומי בדרג עליון – לקחים השוואתיים לישראל מבריטניה ומארצות-הברית**, עבודה לכנס הרצליה 2004. (להלן, עוזי ארד). להסבר נוסף ראה: William W. Newmann, *Managing National Security Policy: The President and the Process*, University of Pittsburgh press, 2003.
11. עוזי ארד, עמ' 3.
12. עוזי ארד, עמ' 4.
13. מתוך מסמכי המל"ל 2004-2005.
14. עו"ד שי ניצן ונצ"מ דן בן-חיים, **המועצה לביטחון לאומי – הקמתה, ארגונה ועיגון מעמדה בחוק המדינה**, גלילות: המכללה לביטחון לאומי, 1999 (פרסום פנימי, עבודת חניכים במכללה לביטחון לאומי).

15. אם, לדוגמה, מדויק תיאור תפקידו של המזכיר הצבאי כפי שהובא בראיון פרידה מתפקיד המזכיר הצבאי לראש הממשלה, עם האלוף גלנט – לאסוף את המידע מכל הגופים ולהכין/לעבד אותו בשביל ראש הממשלה – זה לא ייכלל מעתה בתיאור המשרה. אריאלה רינגל הופמן, *ידיעות אחרונות*, 24 באוקטובר 2005.
16. **דוח הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק**, הכנסת, ועדת חוץ וביטחון, ניסן התשס"ד-מארס 2004, עמ' 63-64.
17. David J. Rothkopf, *Running the World*, New York: Public Affairs, 2005. p. 5.

נספח א'

רשימה של העבודות העיקריות שהוכנו וטופלו במל"ל ב-2004 - 2005, וכפי שנוסחו בה (להוציא נושאים מסווגים):

הנושא הפלסטיני

1. **תוכנית ההתנתקות.** זאת היתה המשימה העיקרית בשנים אלה – גם פיתוח הרעיון האסטרטגי וגם גיבוש התוכנית עד היותה להחלטת ממשלה, ומכאן ליווי של תהליך החקיקה בכנסת, קביעת האחריות לביצוע ולגבולות הגזרה בין המבצעים וכן ליווי הביצוע, טיפול במו"מ מול גורמים בין-לאומיים כמו הבנק העולמי והפלסטינים, ולבסוף טיפול ביום שאחרי. בנוסף לכך טיפלה המל"ל בהיבטים בין-תחומיים שונים של הסוגיה, כמו מעטפת המכס בעזה, הנמל הימי, המעברים הבין-לאומיים, המעברים בין עזה לגדה ולישראל, פינוי היישובים מצפון השומרון ובעיות המעמד המשפטי של עזה. להוציא את ההיבט האחרון, המשפטי, כל השאר נבחנו על ידי ראש הממשלה והקבינט ביולי-אוגוסט 2005, ורוב ההמלצות אושרו.

2. **גורמים בין-לאומיים בעזה.** עבודת מטה שבחנה את השאלות הנוגעות לנוכחות גורמים בין-לאומיים בעזה לאחר ההתנתקות בהקשר לאינטרס הישראלי. העבודה הוצגה לראש הממשלה ולממשלה.

3. **מדיניות מול החמאס.** המל"ל יזמה עמ"ט (עבודת מטה) על הצורך לגבש מדיניות ישראלית מול החמאס בהיבט של האינטרס הישראלי ולקראת הבחירות בקיץ 2005. עוד הוגשו **חוות דעת** בנושאים מדיניים וביטחוניים רגישים העומדים על הפרק – כ-15 במספר.

נושאי ביטחון

4. **הערכת מצב ביטחון לאומי 2004,** שעניינה התייחסות לנושאים השונים המשפיעים על הביטחון הלאומי, לרבות היבטי חוץ ופנים וכן גדר הביטחון, סוגיות החוסן הלאומי, יחסי יהודים-ערבים, פשיעה אסטרטגית ועוד. הערכת המצב הועברה למשרד ראש הממשלה.

5. **ביטחון פנים.** המל"ל יזמה בחינה של תפיסת ביטחון הפנים הקיימת בהיבטים של המאבק בטרור, היערכות למצבי חירום ושלטון החוק. את העמ"ט הכין צוות שיוצגו בו המשרדים והגורמים הרלוונטיים, בראשות המל"ל. העמ"ט הוגשה למ"מ ראש הממשלה במהלך חודש מארס.
6. **חוות דעת של המל"ל בהקשר לשיקולים אסטרטגיים לקביעת תוואי גדר הביטחון.** חוות הדעת מונה שיקולים נוספים שהיה אפשר להעלותם בבית המשפט העליון, ביניהם עוד נתונים לגבי תפקידי הגדר, השפעתה על הביטחון ותחושת הביטחון של הישראלים והפלסטינים ועוד. העבודה הוגשה לראש הממשלה וליועץ המשפטי לממשלה.
7. **הבעיות הקשורות בכפר רג'ר.** בחינת החלופות השונות לשיפור מצב הביטחון בכפר בהיבטים ביטחוניים, מדיניים, משפטיים ואזרחיים. העבודה הוגשה לראש הממשלה, והמלצות המל"ל אושרו.

נושאי פנים

8. **מדיניות ההגירה לישראל וחוק האזרחות.** מטרת העבודה קידום והסדרת הבעיה, גיבוש מדיניות אחידה שתעוגן בחקיקה ושליטה טובה יותר על הנכנסים לגבולות ישראל. עמ"ט מקיפה בנושא זה הוכנה במהלך 2004-2005, הוגשה לממשלה והמלצותיה אושרו. הצעת חוק אחת כבר הוגשה לכנסת.
9. **הבדווים בנגב.** עמ"ט נרחבת (שהוכנה במהלך אותן שנים) במטרה לגבש תוכנית להסדרת בעיותיה של האוכלוסייה הבדווית בנגב בהיבטים של תהליכי עיור, התהליכים הסותרים של אסימילציה, מצד אחד, ו"פלסטיניזציה", מצד שני, וכן בעיות הבנייה הבלתי-חוקית. ההמלצות הוגשו לראש הממשלה ולוועדת השרים, והוקם צוות האחראי ליישום ההמלצות.
10. **עוטף ירושלים.** עמ"ט לבחינת ההסדרים הנרקמים בירושלים בעקבות בניית גדר הביטחון. גיבוש המלצות להבטחת מרקם החיים של התושבים לאחר השלמת המכשול. המלצות הוועדה הוגשו לראש הממשלה בקיץ 2005 ואושרו. המל"ל ממשיכה ללוות את היישום, שמופקד עליו השר לענייני ירושלים.
11. **חוק טל.** עמ"ט לגיבוש המלצות קונקרטיות ליישום חוק טל, בדגש על גיוס צעירים חרדים לצה"ל. העבודה הוצגה לממשלה והמלצותיה אושרו בדצמבר 2005. יישום ההחלטות הוטל על משרדי הביטחון והרווחה.

12. **שירות לאומי – ועדת עברי.** המל"ל היתה חברה קבועה ומרכזת של פעולת הוועדה שעסקה בגיבוש המלצות לגיוסם לשירות לאומי של אלה שאינם מתגייסים לצה"ל. לראש הממשלה כבר הוצגו המלצות ביניים.
13. **ועדת לפיד ויישום דו"ח ועדת אור.** המל"ל ריכזה את עבודת ועדת לפיד, שמונתה ליישום מסקנות ועדת אור במה שנוגע למגזר הערבי, בעקבות אירועי 13 באוקטובר 2000. ההמלצות הוכנו במל"ל ואושרו בוועדת לפיד ובממשלה.
14. **שירותי דת בצה"ל.** לבקשת ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון נבחנו מתן שירותי דת בצה"ל והצורך במינוי קאדי לצורכי האוכלוסייה הדרוזית בצה"ל. ההמלצות הועברו לכנסת בסוף 2004.
15. **העברת כוח-אדם מהצבא למשטרה.** עמ"ט מקיפה לבקשת הממשלה במטרה לבחון העברתם של חיילי חובה מצה"ל למשטרה, לצורך תגבור יכולתה להתמודד עם האלימות. העבודה נעשתה בשיתוף עם צה"ל והמשטרה, והמלצותיה אושרו על ידי הממשלה בינואר 2006.

נושאי לוט"ר

16. **ההגנה על מתקנים חיוניים רגישים:** המל"ל הכינה עמ"ט בעזרת יועץ חיצוני ובו הצעה לגיבוש תפיסת הגנה סדורה על מתקנים אלה, בין מקובצים ובין יחידים. כן הכינה מתודה לקביעת חיוניותם. העבודה עדיין לא הוצגה בממשלה, אך עיקר מסקנותיה הוצגו לוועדת הפנים של הכנסת.
17. **אזהרות מסע לחו"ל.** עמ"ט שנעשתה בסוף 2004 לבקשת הממשלה ועוסקת בהיבטים מודיעיניים, משפטיים והסברתיים של הסוגיה. המלצות העמ"ט הוצגו ואושרו ברובן בסוף 2005. הוחלט שאזהרות מסע יוצאו מטעם משרד החוץ.
18. **אבטחת מעברים.** עמ"ט במטרה להסדיר מחדש את חלוקת האחריות לאבטחה במעברים הבין-לאומיים והפנימיים. המל"ל ריכזה את העבודה במהלך 2005, בשיתוף הגורמים האחרים הנוגעים לעניין, והקבינט אישר את הצעות המל"ל. המטה ללוט"ר שבמל"ל יהיה הגורם המסדיר את חלוקת האחריות והתיאום בין הגופים השונים הפועלים במעברים.

נושאים מדיניים

19. **יחסי ישראל-רוסיה.** עמ"ט על מכלול היחסים עם רוסיה, בכוונה לשדרגם, ובכלל זה היבטים כגון רכוש רוסי בישראל, האוליגארכים הרוסים, מכירות נשק ועוד.

20. **דיאלוגים אסטרטגיים** שהמל"ל מקיימת על בסיס קבוע ומוסדר עם מדינות מפתח:
- **ארצות-הברית.** המל"ל מובילה את הדיאלוג האסטרטגי עם ארצות-הברית בפורום שותפים בו ראש המל"ל, נציגי משרד החוץ, היועץ המדיני לראש הממשלה והשר הממונה על עניינים אסטרטגיים. המפגשים החלו ב-2001, והאחרון שבהם היה בספטמבר 2005.
 - **רוסיה.** דיאלוג מול המל"ל הרוסי, מדי חצי שנה, מתקיים זה שנתיים בראשות ראשי המל"ל בשתי המדינות. משתתפים גם בכירי שירותי המודיעין הרוסיים וסגני שרי החוץ.
 - **הודו.** הדיאלוג התקיים בינואר 2006 בהרכב זהה לזה שעם רוסיה: ראשי המל"ל, ראשי שירותי המודיעין והביטחון ונציגי משרדי החוץ.
 - **פולין.** הדיאלוג התקיים ביוני 2004, בביקורו של ראש המל"ל הפולני בישראל ועסק בנושאי טרור ובענייני המזרח התיכון, לרבות איראן.
 - **טורקיה.** עם ראש המל"ל הטורקי התקיים דיאלוג במהלך ביקורו בישראל במאי 2004.

נושאים כלכליים

21. **תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון.** לבקשת ראש הממשלה הכינה המל"ל עמ"ט העוסקת בסוגיית התקציב הרב-שנתי למערכת הביטחון. מסקנות העבודה אושרו על ידי ראש הממשלה וועדת השרים. היישום מתעכב בשל התנגדות האוצר.
22. **הקצאת משאבים למלחמה באלימות.** המל"ל התבקשה על ידי הממשלה להגיש עמ"ט מפורטת על המשאבים הדרושים למיגור האלימות. העבודה בחנה את הדרוש ואת הפערים במשאבים בשרשרת האכיפה: המשטרה, משרד המשפטים, בתי המשפט, משרד הרווחה ושירותי בתי הסוהר. העבודה עסקה גם בתפוקות הנדרשות מכל גורם בשרשרת. המסקנות אושרו על ידי ועדת השרים לענייני אלימות, ולנושא הוקצו 200 מיליון ₪ נוספים.
23. **חיבור מסילתי בין עזה לאיו"ש.** עמ"ט מקיפה, שהוכנה ב-2005 לבקשת ראש הממשלה, בחנה את הכדאיות של הקמת מסילת רכבת בין עזה לאיו"ש. העבודה הוצגה למשרדי הממשלה ולגורמים בין-לאומיים, כגון הבנק העולמי, אך החלטה עדיין לא התקבלה.

נספח ב'

מסמך ההנחיה למל"ל ארצות-הברית, שהוציא הנשיא בוש הבן בתחילת כהונתו, פברואר 2001.

התפקיד של המל"ל (עמ' 2 של הוראת הנשיא בדבר עבודת מל"ל) נוסח כך:

"חוק הביטחון הלאומי משנת 1947 על תיקוניו ייסד את המל"ל (N.S.C.) לשם ייעוץ לנשיא באשר לאינטגרציה של סוגיות הפנים, החוץ והמדיניות הצבאית, בהתייחס לביטחון הלאומי. תפקיד זה נשאר תקף (מנשיאים קודמים). המל"ל תייעץ לי ותסייע באינטגרציה של כל ההיבטים של מדיניות הביטחון הלאומי: פנים, חוץ, צבא, מודיעין וכלכלה ... תהליך עבודת המל"ל עוסק בתיאום גופי הממשל והסוכנויות לשם התפתחות אפקטיבית ויישום המדיניות בשטח הביטחון הלאומי."

הרכב: המשתתפים הקבועים בעבודת המל"ל מתחילתה הם הנשיא, סגנו, מזכיר המדינה, מזכיר ההגנה, מזכיר האוצר (שלא נכלל בחקיקה המקורית מ-1947, אלא מאוחר יותר) ועוזר הנשיא לענייני ביטחון לאומי. בחקיקה נקבע מתחילתה כי מזכירים נוספים ייכללו בה כפי שיקבע הנשיא. גם ראש C.I.A. וראש המטות המאוחדים ישתתפו בה בקביעות במעמד של יועצים. כן ישתתפו ראש מטה הנשיא ויועצו הכלכלי כמוזמנים. ועדה עליונה מורכבת משלושת המזכירים הבכירים ועוזרי הנשיא תמשיך כמקודם (ימי הנשיאים שלפניו) לדון בבעיות הביטחון הלאומי, ואת סדר יומה יקבע עוזר הנשיא לביטחון לאומי בהתייעצות עם המשתתפים.

בנוסף תפעל ועדת סגנים במל"ל (עמ' 3), כדי לדון בעבודת הוועדות השונות של המל"ל ולדאוג שהסוגיות המובאות בפניהן ינותחו כהלכה ויהיו מוכנות לקבלת החלטה. במטרה להביא להתפתחותן וליישומן של סוגיות הביטחון הלאומי בהתייחס לכל סוכנויות הממשל יוקמו ועדות ייעודיות, והן יפעלו כגורמים לאינטגרציה שוטפת של הביטחון הלאומי. הן יספקו ניתוחי מדיניות לדרג הבכיר של המל"ל ויבטיחו היענות במועדה להחלטות הנשיא.

הוועדות **האזוריות** (עמ' 4) ייחדו לאירופה, לאמריקות, לאסיה (ונפרדות לחלקיה), למזרח התיכון ולאפריקה. **הוועדות הנושائיות** יתמקדו בזכויות אדם, בבעיות הסביבה, בכלכלה עולמית, במדיניות נגד טרור ועוד. (11 ועדות).
שמונה קבוצות עבודה קודמות (מימי קודמיו בנשיאות) יבוטלו.

מקורות

- ארד, עוזי: **מטה לביטחון לאומי בדג עליון – לקחים השוואתיים לישראל מבריטניה ומארצות-הברית**, עבודה לכנס הרצלייה 2004.
- בן-מאיר, יהודה, **קבלת החלטות בסוגיות הביטחון הלאומי**. תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד ומרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, סדרת קו אדום, 1987.
- בק, יוסי, קורן חנה, ומגן יורם, **תהליכי קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי בישראל**. גלילות: המכללה לביטחון לאומי, 1998. (פרסום פנימי, עבודות חניכים במכללה לביטחון לאומי).
- מן רפאל, עורך. **קבלת החלטות בביטחון לאומי בישראל**. (רב-שיח) רמת-גן: מרכז בראיין למחקרים אסטרטגיים בשיתוף עם המכללה הבינורועית לפיקוד ומטה, גיליון מספר 2, מאי 1992.
- נאור, אריה, "מלחמת לבנון: מתכנית רחבה למצומצמת ובחזרה", בתוך: **יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי – על רקע עימותים צבאיים**, רם ארו, עורך, מזכר 82, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, 2006, עמ' 46-47.
- ניצן, שי, ובן-חיים, דן, **המועצה לביטחון לאומי – הקמתה, ארגונה ועיגון מעמדה בחוק המדינה**. גלילות: המכללה לביטחון לאומי, 1999. (פרסום פנימי, עבודות חניכים במכללה לביטחון לאומי).
- דו"ח ועדת אגרנט: **ועדת-החקירה-מלחמת יום הכיפורים**. תל אביב: עם עובד, 1975.
- Bearne Susanna, Olga Olikier, Kevin A. O'Brien, and Andrew Rathmel, *National Security Decision-Making, Structures and Security Sector Reform*, Technical report, Rand Europe, Prepared for the United Kingdom's Security Sector Development Advisory Team. June 2005.
- Carnes, Lord: "NSC reform for the post-cold war era," *Orbis*, Vol. 44, Issue 3, (Summer 2000), pp. 433-450.
- Cyr, Arthur: "How Important is National Security Structure to National Security Policy?" *World Affairs*, Vol. 146, No. 2 (Fall 1983).
- Greenstein, Fred I. "Effective National Security Advising: Recovering the Eisenhower Legacy," *Political Science Quarterly*, Vol. 115, Issue 3 (Fall 2000).
- Newman, William W. *Managing National Security Policy: the President and the Process*. Pittsburgh, PA.: University of Pittsburgh Press, 2003.
- NSPD1, Organization of the National Security Council System, The first in a series of National Security Presidential Directives, The White House, President G. W. Bush, History of the National Security Council, 1947-1997.

Rothkopf, David J. *Running the World: the Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*. New York: Public Affairs, 2005.

Stevens, Paul Schott. "The Reagan NSC: Before and After," *Perspectives on Political Science*, Vol. 19, Issue 2, (Spring 1990).

מסמכים

תיקון להצעת חוק יסוד: הממשלה – ועדת שרים לענייני ביטחון. **דברי הכנסת**, 23-25 ביולי 1990, ישיבות ר"ג-ר"ה של הכנסת השתיים-עשרה, א-ג' באב התש"ן, מושב שני, כרך ל"ו, עמ' 4913.

ועדת חוץ וביטחון, הכנסת: **דו"ח הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק**, ניסן התשס"ד-מארכ 2004, עמ' 63-64.

מסמך משרד ראש הממשלה, "המועצה לביטחון לאומי" – ההחלטה על הקמתה.

רשימת מרואיינים

התאריך מציין את המועד בו בוצע הראיון.

אלוף גדי איזנקוט, מזכיר צבאי לשעבר לראש הממשלה, 21 בדצמבר 2005

אלוף (מיל') גיורא איילנד, ר' המל"ל לשעבר, 22 באוגוסט 2005

פרופ' עוזי ארד, 2 באוקטובר 2005

אלוף (מיל') עוזי דיין, ר' המל"ל לשעבר, 21 בספטמבר 2005

פרופ' יחזקאל דרור, 28 בדצמבר 2005

אפרים הלוי, ראש המוסד וראש המל"ל לשעבר, 20 באוקטובר 2005

עו"ד דב ויסגלס, ראש לשכת ראש הממשלה, 1 בדצמבר 2005

רב-אלוף (מיל') משה יעלון, 12 באוקטובר 2005

דן מרידור, שר המשפטים לשעבר, 15 באוגוסט 2005

אלוף (מיל') דוד עברי, ר' המל"ל לשעבר, 1 ביוני 2005

אלוף (מיל') גדעון שפר, ממלא מקום ראש המל"ל לשעבר, 20 באוקטובר 2005

JCSS Memoranda 2004 – Present

- No. 84, August 2006, Yoram Schweitzer, ed. *Female Suicide Bombers: Dying for Equality?*
- No. 83, May 2006, Hussein Agha and Ahmad S. Khalidi, *A Framework for a Palestinian National Security Doctrine* [Hebrew].
- No. 82, February 2006, Ram Erez, ed., *Civil-Military Relations in Israel in Times of Military Conflict* [Hebrew].
- No. 81, January 2006, Meir Elran, *Israel's National Resilience: The Influence of the Second Intifada on Israeli Society* [Hebrew].
- No. 80, December 2005, Asher Tishler and Yoed Shefi, *The Optimal Structure of the Defense Industry in Israel: Significance and Implications* [Hebrew].
- No. 79, November 2005, Paul Rivlin, *The Russian Economy and Arms Exports to the Middle East*.
- No. 78, November 2005, Yoram Schweitzer and Sari Goldstein Ferber, *Al-Qaeda and the Internationalization of Suicide Terrorism*.
- No. 77, September 2005, Mark A. Heller and Rosemary Hollis, eds., *Israel and the Palestinians: Israeli Policy Options* [Hebrew].
- No. 76, June 2005, Yoram Schweitzer and Sari Goldstein Ferber, *Al-Qaeda and the Globalization of Suicide Terrorism* [Hebrew].
- No. 75, March 2005, Uzi Eilam, *L'Europe de la Défense* [Hebrew].
- No. 74, December 2004, Paul Rivlin and Shmuel Even, *Political Stability in Arab States: Economic Causes and Consequences*.
- No. 73, November 2004, Shaul Kimhi and Shmuel Even, *Who are the Palestinian Suicide Bombers?* [Hebrew].
- No. 72, October 2004, Aviezer Yaari, *Civil Control of the IDF* [Hebrew].
- No. 71, July 2004, Anat Kurz, ed., *Thirty Years Later: Challenges to Israel since the Yom Kippur War* [Hebrew].
- No. 70, June 2004, Ephraim Asculai, *Rethinking the Nuclear Non-Proliferation Regime*.
- No. 69, January 2004, Daniel Sobelman, *New Rules of the Game: Israel and Hizbollah after the Withdrawal from Lebanon*.

